

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



AFETAÇÃO DE RECURSOS DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE RISCO ELEVADO: UMA AVALIAÇÃO ECONÓMICA

Autora: Lúcia Maria dos Reis Antunes da Silva

Orientador: Superintendente José Emanuel de Matos Torres

Lisboa, fevereiro de 2015

AGRADECIMENTOS

Ao Excelentíssimo Senhor Diretor Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Logística e Finanças, Superintendente José Emanuel de Matos Torres, pela sempre disponibilidade e permanente apoio.

Ao Senhor Dr. António Oliveira e ao Senhor Comissário Sérgio Barata pelo apoio.

Ao Comando Metropolitano do Porto e ao Departamento de Recursos Humanos da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública, pelo cuidado na disponibilização da informação necessária para a elaboração do presente estudo.

A todos os que apoiaram na realização do presente trabalho, o meu agradecimento.

À minha família e amigos pela sempre presença.

RESUMO

No plano económico e social incumbe prioritariamente ao Estado promover a justiça social e o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas. É também tarefa fundamental do Estado garantir o exercício do direito à segurança, cabendo à Polícia assegurar esse exercício.

Enquanto bem económico, a segurança parece identificar-se como um bem público puro, porém, em certas situações, verifica-se que existe uma clara individualização do benefício colhido com a prestação do serviço de segurança, entendendo-se ser o caso dos promotores de espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado. Com efeito, de acordo com o Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril, a responsabilidade pelos encargos com o policiamento de espetáculos desportivos é suportada pelos respetivos promotores, no entanto, cabe ao Estado assegurar o policiamento nas áreas exteriores ao recinto desportivo, através da Polícia.

Com o presente trabalho de investigação pretendeu-se efetuar uma avaliação económica da afetação de recursos da Polícia de Segurança Pública (PSP) nas operações de segurança a espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado. Foi selecionado como caso de estudo a operação de segurança ao jogo de futebol ocorrido no dia 14 de dezembro de 2014, na cidade do Porto, entre o Futebol Clube do Porto e o Sport Lisboa e Benfica. Aos dados obtidos sobre a afetação de recursos da PSP à operação de segurança em apreço, foi aplicado o método quantitativo e técnicas de contabilidade consideradas adequadas à determinação dos custos resultantes da afetação de recursos da PSP.

Verificou-se que os custos relativos à afetação de efetivo policial à operação de segurança ao evento em estudo, em serviço público, foram superiores aos

suportados pelo promotor com o efetivo policial nomeado em serviço remunerado, correspondendo, respetivamente, a 56% e a 44%. Considerando o custo total, incluindo os custos resultantes da afetação de outros recursos da PSP à operação de segurança, constatou-se que o Estado suportou o maior peso de custos, numa proporção de 50,9%, para 40,50% dos encargos assumidos pelo promotor do evento.

Face aos resultados obtidos, entende-se que uma tributação mais criteriosa dos recursos utilizados pela PSP pode ser uma solução tendente a melhorar a eficiência da PSP, indo ao encontro dos princípios de justiça e de equidade orçamentais. Considerou-se ainda que para além de uma tributação mais criteriosa dos recursos utilizados pela PSP, deve ser ponderada uma alteração do rácio polícia/espetadores, no sentido de recair sobre o promotor do evento a responsabilidade pelos encargos de um maior número de efetivo policial envolvido na operação de segurança, deixando o Estado de ser o único responsável pelos encargos decorrentes do policiamento nas áreas exteriores ao recinto desportivo.

Palavras-Chave: Estado; Segurança; Bens públicos; Taxas; Justiça e Equidade Social.

ABSTRACT

What concerns the social and the economical plan, it is the Government's duty to prioritarily promote social justice and improve the social and economical well-being, as well as people's quality of living. The Government must also assure the right to security, being this the Police task.

As an economical issue, security seems to identify itself as a pure public issue. However, in certain situations there is a pure individualization of the benefit taken from the security service, being the national sports shows an example of this, which are considered of high-level risk. According to the Law number 216/2012 (DL nº 216/2012), from 9th of October, revised by the Law number 52/2013 (DL nº 52/2013), from 17th of April, the responsibility for the assignments concerning the policing in these shows is financially supported by the ones who promote these shows. Yet, it is the Government's duty to assure the policing in the surroundings of the sporting area, through the National Police Force (PSP)

With this research, we intend to do an economical evaluation of the National Police Force (PSP) resources in the security operations towards these sports shows, which are considered to be of high-level risk. The security's operation towards the football game between Futebol Clube do Porto and Sport Lisboa e Benfica, on the 14th of December of 2014, which took place in Oporto, was chosen as a case study. We applied the quantitative method and the accounting technics considered adequated to the data we obtained about the resources of the National Security Police (PSP) involved in this specific operation.

We checked that the costs related to the involvement of the police elements in this specific operation, being public service, were higher than those supported by the promotor with the police elements nominated for the extra rewarding, being respectively 56% and 44%. Considering the entire cost, including those which

result from the involvement of other resources of the National Police Force (PSP), the Government payed for the highest amount, with 50.9%, while the promotor supported only 40.5% of the entire cost.

Facing the results obtained, we think that a more careful taxation of the National Police Force (PSP) resources could be a solution in order to improve the efficiency of the National Police Force (PSP), leading to justice and equity concerning budget. Aside a more careful taxation of the resources used by the National Police Force (PSP), there should be a change in what concerns the ratio of the police elements to the spectators, in order to be charged to the event's promotor the responsibility for the assignments of a higher number of Police elements involved in the operaton, leaving out the Government as the only part responsible for the assignments of the policing in the surroundings of a sporting area.

Keywords: Government, Security, Public goods, Taxation, Social Equity and Justice.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	i
RESUMO.....	ii
ABSTRACT.....	iv
ÍNDICE.....	vi
ÍNDICE DE FIGURAS.....	viii
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	ix
ÍNDICE DE TABELAS.....	x
LISTA DE SIGLAS.....	xi
PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA.....	1
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	2
1.1 Contexto da Investigação.....	4
1.2 Problemática da Investigação.....	5
1.3 Objetivos.....	5
1.4 Hipóteses.....	6
1.5 Metodologia.....	6
1.6 Síntese dos Capítulos.....	6
CAPÍTULO II – SEGURANÇA E ECONOMIA: PILARES DE SUSTENTAÇÃO DO ESTADO.....	8
2.1 Estado: conceito e funções.....	8
2.1.1 Conceito e estrutura do Estado.....	8
2.1.2 Funções do Estado no âmbito económico.....	9
2.1.3 Estado-providência.....	12
2.2 Classificação económica dos bens.....	14
2.3. Segurança: direito fundamental e bem económico.....	16
2.4 Receitas tributárias do Estado.....	19
Capítulo III – Polícia de Segurança Pública. Novo paradigma de gestão.....	23
3.1 Polícia de Segurança Pública: breve caracterização.....	23
3.2 Novo paradigma de gestão.....	26

CAPÍTULO IV – A INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO.....	29
4.1 Da contabilidade pública à contabilidade analítica: um caminho a percorrer.....	29
4.2 Classificação dos custos.....	32
4.3 Sistemas de Custeio.....	33
CAPÍTULO V – ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE RISCO ELEVADO.....	35
5.1 Qualificação dos espetáculos desportivos.....	35
5.2 Regime de policiamento nos espetáculos desportivos de risco elevado.....	37
5.3 Princípios estruturantes do planeamento e organização das operações de segurança a espetáculos desportivos de risco elevado.....	39
PARTE II – AVALIAÇÃO ECONÓMICA DA AFETAÇÃO DE RECURSOS DA PSP NOS ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE RISCO ELEVADO.....	43
CAPÍTULO VI – METODOLOGIA DA PARTE PRÁTICA.....	44
6.1 Introdução.....	44
6.2 Metodologia.....	44
CAPÍTULO VII – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	46
7.1 Breve caracterização da operação de segurança.....	46
7.2 Efetivo policial nomeado em serviço remunerado e respetivos encargos... ..	46
7.3 Afetação de recursos da PSP em serviço público. Apuramento de custos....	48
7.3.1 Efetivo policial.....	48
7.3.2 Viaturas.....	50
7.3.3 Grades.....	50
7.3.4 Canídeos.....	51
7.3.5 Meio aéreo.....	51
7.4 Afetação de recursos à operação de segurança: custo total e análise dos resultados obtidos.....	52
CAPÍTULO VIII – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64
APÊNDICE I – TABELAS E FIGURAS.....	69

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura Orgânica da PSP	23
Figura 2: Distribuição dos encargos com a segurança num espetáculo desportivo de natureza nacional, considerado de risco elevado.....	38
Figura 3: Modelo simplificado da avaliação do risco	40
Figura 4: Fatores a considerar na avaliação do risco de espetáculos desportivos de risco elevado	41
Figura 5: Níveis de Intervenção na atuação da PSP.....	42
Figura 6: Fatores considerados na avaliação do risco do evento em estudo.....	46
Figura 7: Encargos globais considerados na determinação do custo padrão/hora	48
Figura 8: Fórmula de cálculo do custo padrão/hora.....	49
Figura 9: Atividades desenvolvidas em cada fase de uma operação de segurança.....	53

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Comparação de orçamentos e consumos intermédios <i>per capita</i> em 2012.....	25
Gráfico 2: Distribuição de custos resultantes da afetação do efetivo policial em serviço público e em serviço remunerado.....	55
Gráfico 3 Distribuição de custos resultantes da afetação de recursos da PSP em serviço público e em serviço remunerado.....	58

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Efetivo policial em serviço remunerado e respectivos encargos.....	47
Tabela 2: Efetivo Policial em Serviço Público. Distribuição por Carreira e Valências Policiais.....	70
Tabela 3: Taxa de absentismo por carreira policial.....	48
Tabela 4: Total de efetivo policial e de encargos globais por carreira.....	70
Tabela 5: Cálculo do Custo padrão/hora.....	71
Tabela 6: Custo padrão/hora em serviço público e custo/hora em serviço remunerado.....	71
Tabela 7: Apuramento do custo total do efetivo policial em serviço público.....	49
Tabela 8: Apuramento do custo total resultante da afetação de viaturas policiais.....	50
Tabela 9: Apuramento do custo total resultante da afetação de grades.....	51
Tabela 10: Apuramento do custo total resultante da afetação de canídeos.....	51
Tabela 11: Apuramento do custo total resultante da afetação de um meio aéreo.....	52
Tabela 12: Custo total resultante da afetação de recursos à operação de segurança, em serviço público.....	52

LISTA DE SIGLAS

COMETPOR: Comando Metropolitano do Porto

CRP: Constituição da República Portuguesa

GNR: Guarda Nacional Republicana

ISCPSI: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

IPDJ I.P.: Instituto Português do Desporto e Juventude I.P.

MAI: Ministério da Administração Interna

NEP: Norma de Execução Permanente

POCAL: Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

POCP: Plano Oficial de Contabilidade Pública

PSP: Polícia de Segurança Pública

PARTE I
CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

Constitui tarefa fundamental do Estado garantir os direitos e liberdades fundamentais, assumindo-se o direito à segurança como o pilar que sustenta o exercício dos demais direitos fundamentais¹. No plano económico e social, incumbe prioritariamente ao Estado promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas. Incumbe também ao Estado promover a justiça social e assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do setor público². É no âmbito do direito à segurança e no domínio das incumbências referidas, considerando a emergente atualidade das decisões económicas e financeiras no contexto mundial, e sobretudo, no domínio europeu e dos países da zona euro, que se insere a temática do presente trabalho de investigação.

Portugal, pelas razões publicamente conhecidas, é um dos países onde as decisões económicas e financeiras assumem particular preponderância na vida dos portugueses. É neste contexto que também se exige da Polícia de Segurança Pública (PSP), enquanto instituição do Estado e força de segurança com a missão de assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos³, a adoção de práticas e metodologias tendentes a promover uma eficiente afetação de recursos⁴, garantindo, simultaneamente, a prestação de um serviço de segurança de qualidade.

¹ De acordo com a alínea b), do artigo 9.º e com o artigo 27.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

² Nos termos do artigo 81.º, da CRP, que elenca outras incumbências prioritárias do Estado no plano económico e social.

³ Conforme artigo 1.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁴ No plano económico, a eficiência traduz-se numa relação entre fins e meios e é medida não só pela relação entre quantidades físicas de fins e meios, mas também pela relação entre o valor dos fins e o valor dos meios. Uma situação é ineficiente quando os fins desejados poderiam ser

*AFETAÇÃO DE RECURSOS DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE RISCO ELEVADO:
UMA AVALIAÇÃO ECONÓMICA*

Das várias atribuições confiadas à PSP pelo legislador, destaca-se a de garantir a ordem e a tranquilidade públicas, a segurança e a proteção das pessoas e dos bens, e a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos⁵. Neste domínio, considerando a exigente afetação de recursos da PSP em operações de segurança a espetáculos desportivos, e o regime de policiamento dos espetáculos desportivos realizados em recinto desportivo, que estabelece uma relação entre os encargos assumidos pelo promotor com o policiamento e a responsabilidade do Estado pela segurança das áreas exteriores ao recinto desportivo⁶, pretende-se, com o presente trabalho de investigação, efetuar uma avaliação económica da afetação de recursos da PSP nas operações de segurança aos espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado⁷.

A primeira razão subjacente à escolha do tema é de carácter pessoal, na medida em que as matérias em estudo são menos conhecidas, acreditando-se que o presente estudo possa contribuir para a consolidação de conhecimentos. A segunda razão é de natureza institucional, atendendo a que na última década, em particular, a estratégia de consolidação e afirmação da PSP tem estado objetivamente mais direcionada para a atividade operacional e para a eficácia dos resultados, do que para as áreas de suporte, designadamente, para o sistema logístico e financeiro, ainda que este sustente invariavelmente a capacidade operacional. A escolha do tema tem também por base as grandes opções estratégicas da PSP, que assentam numa mudança de paradigma de gestão, visando a intervenção em cinco eixos estratégicos.

atingidos com menos meios, ou quando os meios utilizados poderiam ter produzido maior quantidade dos fins desejados (Henderson & Neves, 2001, p. 50).

⁵ As atribuições da PSP encontram-se previstas no artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. Salienta-se que só em 2012 a PSP garantiu a segurança de 22 796 espetáculos desportivos, empenhando 100 841 elementos policiais na segurança desses eventos, conforme Relatório de Atividades da PSP disponível em www.psp.pt.

⁶ De acordo com o definido no Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril.

⁷ Conforme definição prevista no artigo 12.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho.

1.1.CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO

Entende-se por bens públicos “aqueles que embora não sejam grátis, num sistema de mercado todos podem gozar sem pagar, pois não existe modo de o mercado cobrar o seu custo” (Neves, 2011, p. 93). Para Ribeiro (2011, p. 27), “os bens produzidos pelo Estado, no sentido de satisfazerem necessidades coletivas, são sempre bens públicos”.

Neste sentido, a segurança, enquanto bem económico, parece identificar-se como um bem público puro. Porém, existe uma “componente individualizável que se traduz, por exemplo, nas estruturas de apoio às vítimas, no atendimento individualizado aos utentes das unidades policiais e até na segurança de entidades sujeitas a níveis agravados de risco” (Torres J. M., 2014, p. 32). Um outro exemplo em que a segurança tem uma componente individualizável, reporta-se à colaboração com entidades públicas e privadas que requisitam a prestação dos serviços da Polícia⁸. É o caso previsto no Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril, que estabelece o regime de policiamento dos espetáculos desportivos realizados em recinto desportivo⁹.

Com efeito, cabe ao promotor do espetáculo desportivo assumir a responsabilidade pela segurança do recinto desportivo e anéis de segurança¹⁰, recaindo sobre o mesmo os encargos com o policiamento¹¹. No caso particular dos espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, verifica-se porém, que a afetação de recursos da PSP é superior ao efetivo policial nomeado de acordo com os critérios orientadores definidos na lei¹² e cujo encargo é suportado pelo promotor do evento.

Na verdade, tendo por base o princípio de que cabe ao Estado assegurar o policiamento nas áreas exteriores ao recinto desportivo, a afetação de recursos da PSP, em serviço público, à operação de segurança de um espetáculo desportivo de natureza nacional, considerado de risco elevado, é significativa,

⁸ Nos termos definidos nos artigos 14.º e 16.º, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁹ Conforme artigo 1.º do diploma em referência.

¹⁰ De acordo com o definido nos artigos 3.º e 8.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho.

¹¹ Nos termos definidos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril

¹² De harmonia com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril.

recaindo os custos dessa afetação sobre o orçamento da PSP. Pretende-se assim avaliar economicamente a afetação de recursos da PSP nas operações de segurança a espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, bem como compreender os impactos dessa afetação na atividade operacional e no próprio orçamento da instituição.

1.2.PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO

Considerando o tema escolhido e tendo por base os critérios de clareza, exequibilidade e pertinência definidos por Quivy e Campenhoudt (2008), o trabalho de investigação irá procurar dar resposta à seguinte questão de partida:

A afetação de recursos da PSP nos espetáculos desportivos de risco elevado é eficiente e totalmente coberta pelas contrapartidas dos respetivos promotores, na parte que toca ao benefício individual que recolhem?

1.3.OBJETIVOS

Atendendo à pergunta de partida, constitui objetivo geral do presente trabalho de investigação o seguinte:

Avaliar economicamente a afetação de recursos da PSP nas operações de segurança a espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, incluindo a aferição do grau de cobertura dos custos económicos e financeiros suportados pela PSP, a partir das contrapartidas legalmente estabelecidas a cargo dos promotores.

É definido como objetivo específico o seguinte:

Identificar os custos resultantes da afetação de recursos da PSP nas operações de segurança a espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, confrontando-os com as contrapartidas definidas na Lei a cargo dos promotores.

1.4. HIPÓTESES

Com o intuito de se conseguir responder à questão de partida, são traçadas as seguintes hipóteses:

H1. Os custos económicos suportados pelo Estado, através da PSP, numa operação de segurança a um espetáculo desportivo de natureza nacional, de risco elevado, têm uma expressividade económica elevada e são deficientemente cobertos pelas contrapartidas pagas pelos promotores.

H2. Numa análise custo-benefício, uma tributação mais criteriosa dos recursos utilizados pela PSP nas operações de segurança a espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, pode ser uma solução tendente a melhorar a eficiência da PSP e ir ao encontro de princípios de justiça e de equidade orçamentais.

H3. O planeamento de uma operação de segurança a um espetáculo desportivo de natureza nacional, considerado de risco elevado, com limites orçamentais, pode contribuir para uma melhor eficiência policial.

1.5. METODOLOGIA

A metodologia considerada para a elaboração do presente trabalho de investigação incluiu a pesquisa bibliográfica, o método por observação direta e o método qualitativo e quantitativo. No sentido de se proceder à avaliação económica da afetação de recursos da PSP nas operações de segurança a espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, foi analisada uma operação de segurança realizada no Comando Metropolitano do Porto (COMETPOR) da PSP, através do tratamento dos dados obtidos, de acordo com as técnicas de contabilidade analítica consideradas adequadas à determinação dos custos resultantes.

1.6. SÍNTESE DOS CAPÍTULOS

O presente trabalho de investigação encontra-se dividido em duas partes. A primeira parte é dedicada à contextualização teórica e contempla cinco capítulos.

No primeiro capítulo é efetuada uma introdução ao tema, definindo-se a problemática de investigação, os objetivos do trabalho, as hipóteses e a metodologia utilizada.

No segundo capítulo é efetuada uma abordagem ao papel do Estado na sociedade, no plano económico. São classificados os bens numa perspetiva económica e aborda-se a questão da segurança, enquanto direito fundamental e bem económico. Definem-se as receitas tributárias do Estado e reflete-se sobre o atual Estado-providência.

O capítulo III é dedicado à PSP, efetuando-se uma breve caracterização da instituição e uma referência ao novo paradigma de gestão da PSP. No capítulo IV abordam-se os conceitos da contabilidade pública e da contabilidade analítica, como um instrumento de gestão fundamental para uma melhor tomada de decisão. Apresentam-se ainda os conceitos de custo e de sistemas de custeio, dando-se particular enfoque ao sistema do custo padrão.

No capítulo V é efetuada uma breve caracterização dos espetáculos desportivos de risco elevado, incluindo-se uma referência ao regime de policiamento e aos princípios estruturantes do planeamento e organização das operações de segurança a espetáculos desportivos de risco elevado.

A II Parte do trabalho é dedicada à análise económica da afetação de recursos da PSP nos espetáculos desportivos natureza nacional, considerados de risco elevado e é dividida em dois capítulos. O Capítulo VI é dedicado à metodologia da parte prática e o capítulo VII à apresentação e análise de resultados.

No capítulo VIII apresentam-se as conclusões, recomendações e sugestões de investigação futuras.

CAPÍTULO II

SEGURANÇA E ECONOMIA: PILARES DE SUSTENTAÇÃO DO ESTADO

2.1. ESTADO: CONCEITO E FUNÇÕES

2.1.1. CONCEITO E ESTRUTURA DO ESTADO

O conceito de Estado não é unívoco, reconhecendo-se que a sua dimensão concetual depende, em muito, do contexto histórico, cultural e político em que se insere. Da definição clássica introduzida por Max Weber¹³, aos múltiplos conceitos que integram a vastíssima literatura sobre o Estado, salienta-se a definição apresentada pelo Professor Marcello Caetano que se refere ao Estado como “um povo fixado num território, de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem leis necessárias à vida em coletividade e imponham a respetiva execução” (*apud* Santos, 2010, p. 35).

O Estado é uma forma natural de cooperação social, sem a qual o desenvolvimento dos indivíduos não seria possível (Santos, 2010, pp. 35,37). Para George Burdeau, “Jamais alguém viu o Estado. Quem poderia, no entanto, negar que ele é uma realidade? O lugar que ocupa na nossa vida quotidiana é de tal ordem que ele não poderia ser daí retirado sem que, do mesmo lance, ficassem comprometidas as nossas possibilidades de viver” (*apud* Fernandes, 1995, p.70).

A estrutura do Estado português tem sofrido alterações ao longo do tempo, sobretudo, em resultado das restrições orçamentais impostas pela União Europeia, e das regras da contabilidade pública (Pereira, 2012, p. 45). Em sentido

¹³ Segundo a qual o Estado corresponde a uma “comunidade humana que (com sucesso) reclama o monopólio do uso legítimo da força física num dado território” (Santos, 2010, p. 35).

lato, o termo Estado corresponde ao designado setor das Administrações Públicas, tradicionalmente referido como setor público administrativo¹⁴, e que integra as entidades instituídas por decisão política que exercem um poder legislativo, judicial ou executivo sobre outras unidades institucionais¹⁵ existentes num determinado espaço (Santos, 2010, p. 30). Trata-se de um vasto setor de atividade onde é possível distinguir três subsectores: a administração central¹⁶, a administração regional e local¹⁷ e a administração da segurança social¹⁸.

2.1.2. FUNÇÕES DO ESTADO NO ÂMBITO ECONÓMICO

No plano económico, o papel do Estado tem sido amplamente analisado suscitando diferentes posicionamentos, desde logo, porque não existe uma fórmula que seja válida em todos os lugares e em todos os tempos. Edmund Burke (*in* Santos (2010, p. 37), referia que “um dos mais delicados problemas na legislação era o de saber o que é que o Estado deve assumir ele próprio para orientar pelo critério público e o que é que ele deve deixar, com uma interferência tão pequena quanto possível, à vontade individual”. A identificação do conjunto de funções que o Estado deve desempenhar não constitui pois tarefa fácil, até porque o significado e o propósito da atividade do Estado estão sempre

¹⁴ O setor público administrativo visa a prossecução do interesse público, distinguindo-se do setor empresarial do Estado cuja lógica de gestão está direccionada para a obtenção do lucro. Distingue-se também do conceito de administração pública, enquanto “atividade do Estado que, no âmbito definido pelas suas orientações políticas e com subordinação às normas jurídicas, visa realizar os interesses coletivos da sociedade, concretizados em objetivos definidos por via de autoridade” (Franco A. L., 2001, p. 144).

¹⁵ Entende-se por unidade institucional qualquer agente económico capaz de, em seu nome, possuir ativos, assumir responsabilidades e envolver-se em quaisquer atividades económicas com outras entidades (Santos, 2010, p. 31).

¹⁶ Subsetor onde se incluem as unidades institucionais cuja autoridade política se estende a todo o território nacional e que, no seu conjunto, são responsáveis pelo aprovisionamento de bens e serviços coletivos que financiam através do poder tributário de que dispõem sobre os demais agentes económicos (Santos, 2010, p. 30). Neste subsetor é possível distinguir a administração estadual ou Estado, na sua aceção restrita, que corresponde ao núcleo básico de unidades institucionais cuja ação financeira se subordina à disciplina orçamental (Santos, 2010, p. 30), incluindo os chamados serviços integrados ou administração direta composta, nomeadamente, pelos ministérios, secretarias de Estado e direções gerais (Pereira, 2012, p. 45); e os fundos e serviços autónomos que são unidades institucionais dotadas de um estatuto legal específico e de contas próprias, não estando subordinados à plenitude da disciplina orçamental (Santos, 2010, p. 31). É o caso dos institutos públicos, de universidades e de um conjunto de organismos que têm, em geral, em maior grau de autonomia do que os serviços integrados (Pereira, 2012, p. 45).

¹⁷ Trata-se do subsetor que agrupa as unidades institucionais cujas competências estão confinadas a uma determinada parcela do território nacional (Santos, 2010, p. 31).

¹⁸ Corresponde ao setor autonomamente organizado que abrange as unidades institucionais com competência para a gestão dos diferentes regimes de segurança social instituídos (Santos, 2010, p. 31).

condicionados, ao longo do processo histórico, pelo estágio cultural em que se encontra a sociedade (Santos, 2010, p. 37).

Neste contexto, entre as teses liberais e as teses intervencionistas, parece relativamente consensual a sistematização defendida por Robert Musgrave que delimita três funções que impendem sobre o Estado numa economia mista¹⁹: a distribuição da riqueza, a estabilização económica e a afetação de recursos (Pereira, 2012, p. 95). Ao assumir a função de distribuição da riqueza, o Estado atua no sentido de corrigir a distribuição primária do rendimento e da riqueza que resulta do mercado, procurando alcançar o desiderato da justiça social (Santos, 2010, p. 102). O Estado deve assim assumir uma posição de combate às desigualdades socioeconómicas, promovendo uma melhor distribuição do rendimento e da riqueza por todos os cidadãos²⁰ (Torres J. M., 2014, p. 24).

Na lógica da função de estabilização económica, os recursos públicos devem ser utilizados como instrumentos de política macroeconómica, de modo a assegurar o pleno emprego, a estabilidade do nível de preços e o conveniente crescimento económico (Santos, 2010, p. 103). Neste domínio, o nível de intervencionismo do Estado na economia é mais visível e apesar da sua capacidade de promover o crescimento ser mais limitada no caso de se tratar de um país pertencente à zona euro, ainda assim, tal desiderato é possível, nomeadamente, através da política orçamental, do incentivo ao investimento, do estímulo à melhoria das qualificações dos portugueses e da criação direta e indireta de postos de trabalho²¹ (Torres J. M., 2014, pp. 26-28).

Na função afetação, os poderes públicos intervêm no sentido de prover, e se necessário, produzir bens e serviços, designadamente nas situações em que o mercado se revela incapaz de atuar ou o faz de forma ineficiente, incluindo-se

¹⁹ As modernas economias são consideradas sistemas mistos por combinarem, ainda que em diferentes proporções, o setor público e o setor privado (Santos, 2010, p. 101). Numa economia dirigida cabe ao governo as decisões mais importantes sobre a produção e o consumo, enquanto numa economia de mercado essas decisões recaem sobre os indivíduos e as empresas privadas.

²⁰ A salvaguarda do bem-estar coletivo e da equidade entre todos os cidadãos é, aliás, um pilar essencial e indissociável da condição moderna de cidadania (Torres J. M., 2014, p. 25).

²¹ Para o autor, é ainda dentro da função de estabilização que o Estado pode assegurar o conveniente crescimento económico, o que pode passar por “orientar a produção económica no sentido mais rentável e eficiente como um todo, no quadro do respetivo plano estratégico nacional, mobilizando os recursos para os setores em que a nação esteja mais preparada e capacitada para o fazer de forma sustentada”. O Estado assume um papel determinante no sentido de “obter sinergias globais a partir do esforço dos agentes económicos, minorando as externalidades negativas e o desperdício da capacidade produtiva e dos sempre escassos recursos” (Torres J. M., 2014, pp. 27, 28).

neste âmbito, os designados bens públicos (Torres J. M., 2014, p. 31). Acrescenta-se que a principal justificação para a intervenção do Estado é a promoção da afetação ótima, isto é, a afetação eficiente dos recursos tendo em vista a maximização do nível de bem-estar dos cidadãos (Fernandes A. L., 2011, pp. 20, 23).

A definição destas funções pressupõe que o Estado, para Musgrave, é “parte integrante de uma ordem socioeconómica multifacetada”, indispensável para completar e não para substituir o setor privado, em que a intervenção dos poderes públicos tem lugar “não como uma aberração da ordem natural dos mercados privados, mas como um meio igualmente válido ou natural de tratar um conjunto de problemas diferentes. A mão visível do processo orçamental, em suma, não é menos natural que a mão invisível do mercado” (Buchanan & Musgrave *apud* Santos, 2010, pp. 103,104).

No plano constitucional, Portugal é um Estado de direito democrático que visa a realização da democracia económica, social e cultural, assumindo como tarefa fundamental, de entre outras, a de promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo, a igualdade real entre os portugueses e a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais²². No âmbito económico e social, a CRP consagra mesmo um conjunto de incumbências prioritárias do Estado, destacando-se a de promover o aumento do bem-estar social e económico e a qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; a de promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal; e a de assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público²³.

Cabe assim ao Estado “especiais responsabilidades na definição de um caminho estratégico virtuoso que fomente a prosperidade e o bem-estar para os seus cidadãos”, devendo criar condições para que esse caminho “seja percorrido

²² Conforme artigos 2.º e 9.º, al. d) da CRP.

²³ De acordo com o artigo 81.º, em particular, as alíneas a), b) e c).

da melhor forma, mobilizando todos os atores políticos, sociais e económicos e corrigindo, na medida do possível, todos os desvios que eventualmente venham a ocorrer” (Torres J. M., 2014, pp. 196,197).

2.1.3. ESTADO-PROVIDÊNCIA

O Estado de bem-estar, Estado social ou Estado-providência²⁴ caracteriza-se por atuar “deliberadamente no mercado”, no sentido de alterar parcialmente o seu funcionamento em três vetores fundamentais: o de assegurar um rendimento mínimo a todos os cidadãos, independentemente do valor de mercado da sua propriedade; o de fornecer alguma segurança através da cobertura de alguns riscos, como a doença, a invalidez e o desemprego; e o de garantir o acesso a um conjunto de bens e serviços considerados meritórios para uma inclusão económica e social, como os cuidados primários de saúde (Pereira, 2012, p. 97).

Para Luciano Amaral (2010, p. 50), a “instalação e o desenvolvimento do Estado-providência foram provavelmente os mais importantes fenómenos políticos, económicos e sociais das décadas da democracia portuguesa”, processo que se manifestou de forma mais intensa nos anos 80, na sequência da Constituição de 1976, onde constava a obrigação pública de instalar o Estado-providência²⁵. Esta consagração constitucional pode explicar o compromisso que todos os governos da democracia têm assumido até hoje, no sentido de aumentarem as despesas sociais (Amaral, 2010, p. 51), conduzindo a uma realidade que exige uma profunda análise e discussão: a dificuldade em financiar este Estado-providência. Com efeito, em nenhum ano, depois de 1974, as contas públicas estiveram superavitárias ou sequer equilibradas, revelando que “nem

²⁴ O programa de legislação social do Príncipe de Bismark, iniciado em 1883, entendia ser “dever do Estado regular todas as funções sociais de acordo com o interesse nacional e zelar pelos cidadãos mais fracos”. Este programa serviu de exemplo a outros países, “dando lugar a uma progressiva reabilitação da ação do Estado no domínio social” (Santos, 2010, p. 47), efetivando-se o estabelecimento do designado Estado-providência que se refere ao “conjunto das ações que o Estado empreende na área social, a fim de assegurar à população o nível mínimo de bem-estar que é assumido como direito de cidadania” (Santos, 2010, p. 48). O gradual alargamento da intervenção do Estado neste domínio viria a dar origem, no século XX, à criação do *Welfare State* ou Estado de bem-estar inglês, que tal como foi desenhado no plano Beveridge, “proclamou a responsabilidade do Estado pelo bem-estar individual «desde o berço até à cova» visando, no limite, uma proteção universal de todos os cidadãos financiada através do imposto” (Santos, 2010, p. 48).

²⁵ Em concreto, na Constituição de 1976 referia-se que o Estado deveria promover a criação e manutenção de um sistema de segurança social e de um sistema de saúde, ambos públicos (Amaral, 2010, pp. 51,63).

impostos, nem contribuições sociais nem outras receitas têm bastado para fazer face ao crescente volume de responsabilidades tomadas pelo Estado português” (Amaral, 2010, p. 51).

Reconhecendo-se, no entanto, que “face ao patamar civilizacional hoje atingido nos países ocidentais, o Estado social nunca poderá estar em causa” (Torres J. M., 2014, p. 26) e que “os valores de fraternidade, solidariedade e bondade são imprescindíveis num Estado moderno verdadeiramente respeitador da condição humana”, a questão que se coloca prende-se com a capacidade do Estado em financiar o eminente desiderato de justiça social e de obter uma legitimidade material para promover essa redistribuição²⁶ (Torres J. M., 2014, p. 25). Uma reflexão que também importa considerar é a de saber se “o Estado-providência não se terá transformado num obstáculo ao próprio crescimento económico, devido ao efeito punitivo dos impostos, a uma distribuição da despesa pública nem sempre favorável ao investimento mais produtivo ou à rigidez introduzida na economia” (Amaral, 2010, p. 63).

Para Jaime Rodríguez Arana (2003, p. 132), “o Estado social, na sua versão clássica, está em crise. Não só do ponto de vista económico, mas também, e o que é mais importante, como modelo de Estado”. Para Osborne e Gaebler (*in* Santos, 2010, p. 51), “o problema fundamental dos nossos dias não é demasiado Estado ou pouco Estado. O nosso problema fundamental é que temos o tipo errado de Estado. Não precisamos de mais Estado ou de menos Estado, precisamos de melhor Estado. Precisamos de melhor governação (*governance*)”.

Abre-se assim caminho para um “Estado pós-providência” que acentue, de entre outras necessárias políticas públicas no plano social e económico, o peso da individualização e da correspondente onerosidade, em detrimento da pura graciosidade dos bens e serviços públicos impuros, seja na área da segurança, da saúde, da educação ou em qualquer outra (Torres J. M., 2014, p. 207). Estes bens e serviços devem ser “disponibilizados aos cidadãos mediante uma contrapartida financeira que tendencialmente cubra o seu benefício individualizado, evitando dessa forma a depredação do músculo financeiro do

²⁶ No âmbito de uma reforma do Estado “é a sua abrangência e profundidade e, obviamente, a forma de o financiar que terá um peso decisivo” (Torres J. M., 2014, p. 26).

Estado”, não se incluindo, nesta perspetiva, os chamados bens públicos puros²⁷ (Torres J. M., 2014, p. 207).

2.2. CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DOS BENS

Um bem económico é aquele que “nascido de um esforço, é próprio para satisfazer uma necessidade”, pressupondo três condições: a existência de uma necessidade, a de um meio de a satisfazer e a necessidade de um esforço, de um custo de produção (Cotta, 1978, p. 61). A classificação económica dos bens sustenta-se na associação das características de rivalidade e de exclusão do consumo. Neste sentido é possível distinguir bens públicos, bens privados, bens semipúblicos e bens comuns, exclusivamente, com base em critérios económicos (Fernandes A. L., 2011, p. 46).

São bens privados os que satisfazem simultaneamente as condições de rivalidade e de exclusão no consumo, constituindo-se como o oposto dos bens públicos. Entende-se por rivalidade no consumo a condição que exprime a ideia de conflitualidade entre os potenciais consumidores de um mesmo bem, em que as unidades do bem que são consumidas por alguém deixam, por esse facto, de estar disponíveis para serem consumidas por terceiro. Por exclusão no consumo entende-se a capacidade de ser tecnicamente possível e economicamente viável impedir o acesso de qualquer cidadão ao consumo destes bens (Fernandes A. L., 2011, pp. 46, 47).

Os bens públicos puros caracterizam-se pela observância, em simultâneo, da não rivalidade e da não exclusão no consumo²⁸, são por isso aqueles “bens ou serviços a que qualquer cidadão pode aceder, sem, por um lado, prejudicar o consumo dos demais e provocar custos adicionais ao Estado e, pelo outro, sem um interesse ou benefício especial do ponto de vista individual” (Torres J. M., 2014). Neste sentido, a não rivalidade no consumo significa que “a quantidade que qualquer um pode consumir do bem é independente dos níveis de consumo

²⁷ O autor salienta que esta “não será uma solução popular, mas que tem de certo a sua coerência e, de algum modo, uma noção de justiça relativa”. Acrescenta que “pode não ser uma meta para já, mas uma linha de rumo para o futuro” (Torres J. M., 2014, p. 207).

²⁸ “Os bens públicos são bens que o mercado não tem interesse em produzir e a comunidade não pode passar sem eles, sem grave afetação da satisfação de necessidades essenciais” (Catarino, 2014, p. 87).

realizados por terceiros”, e por isso, “o consumo individual não diminui em nada as quantidades disponíveis para serem consumidas pelos outros, nem sequer lhes afeta o nível de utilidade” (Fernandes A. L., 2011, p. 49). Assim, e ao contrário dos bens privados, “mesmo que os consumidores do bem sejam em número infinito, não há custos de congestionamento” (Fernandes A. L., 2011, p. 49).

A não exclusão no consumo significa que “não se pode privar ninguém da sua utilização” (Martins, 2014, p. 25), considerando que “aquilo que é fornecido é imediatamente disponibilizado para todos os indivíduos na mesma quantidade” (Paulo Trigo Pereira et. al., *apud* Martins, 2014, p. 25). Por isso, “não é técnica ou economicamente viável impedir quem quer que seja de consumir o bem uma vez ele produzido, independentemente de ele ter ou não contribuído para o financiamento dos respetivos custos de produção” (Fernandes A. L., 2011, p. 50).

Esta característica dos bens públicos puros significa que existem “bens relativamente aos quais é impossível definir direitos individuais de propriedade: uma vez eles produzidos tornam-se, de facto, propriedade de todos e porque todos podem aceder ao seu consumo e usufruir dos seus benefícios torna-se impossível o aparecimento e desenvolvimento de mercados conducentes a soluções eficientes” (Fernandes A. L., 2011, p. 50). Os bens públicos puros são assim os “únicos que a sociedade pode realisticamente exigir sem que para tal tenha de despendar, de forma direta, qualquer taxa ou contrapartida similar”²⁹ (Torres J. M., 2014, p. 31).

Nos bens semipúblicos ou bens públicos impuros verifica-se, conjuntamente, a não rivalidade no consumo e a possibilidade de exclusão no consumo (Fernandes A. L., 2011, p. 57). À semelhança dos bens públicos puros, os bens semipúblicos possuem “a característica de terem um custo marginal zero por cada utilização a mais, mas são suscetíveis de ficar congestionados. Neste sentido, “à medida que mais pessoas utilizam o bem, menos utilidade retiram dele os seus utilizadores” (Martins, 2014, p. 27). Uma das questões que se levanta com este tipo de bens é

²⁹ O custo dos bens públicos puros é financiado por “todos os membros da comunidade, por meio dos impostos”, em que o *quantum* que cada um tem de suportar é indeterminado no momento em que se toma a decisão pública de produção (Martins, 2014, p. 26). Refira-se que não é linear a identificação e caracterização de certos bens como bens públicos puros, até porque existem zonas de fronteira e situações híbridas. A análise tem de ser efetuada caso a caso (Torres J. M., 2014).

“a determinação do número ótimo dos seus utilizadores, o qual será, em todo o caso, um número finito”. Uma segunda questão prende-se com “a determinação das respetivas condições de equilíbrio geral correspondentes a uma afetação eficiente de recursos económicos por parte da comunidade” (Fernandes A. L., 2011, p. 57).

Os bens comuns foram descritos por Garrett Hardin (1968, p. 1244) como bens que são propriedade de todos, referindo-se, sobretudo, aos recursos naturais. São bens caracterizados pela rivalidade no consumo, pois os benefícios da sua utilização são individuais, e pela não exclusão no consumo, na medida em que não é possível excluir qualquer cidadão do consumo deste tipo de bens. Os bens comuns propiciam “uma distribuição assimétrica dos custos e dos benefícios resultantes da sua utilização”, contrariando a “eficácia da mão invisível visionada por Adam Smith, nos termos da qual a busca de vantagens individuais redundava forçosamente na obtenção do bem comum”, na medida em que “a liberdade nos comuns conduz à ruína de todos” (Fernandes A. L., 2011, p. 59).

2.3. SEGURANÇA: DIREITO FUNDAMENTAL E BEM ECONÓMICO

A segurança é um direito fundamental³⁰ reconhecido universalmente e exigido por todos os cidadãos, constituindo-se como a base de sustentação da existência do próprio Estado e como o suporte que garante a defesa e a salvaguarda de outros direitos fundamentais. Sem segurança não é possível garantir o normal funcionamento das instituições, o desenvolvimento das mais diversas políticas públicas e o consequente progresso económico.

O conceito de segurança pode adquirir significados e alcances diversos, dependendo dos indivíduos, da sociedade e dos momentos históricos a que se reporta. É um “*conceito socialmente construído, adquirindo um significado especial apenas num contexto social específico*” (Fernandes L. F., 2005, p. 138). É também um conceito que tem suscitado uma ampla discussão e reflexão ao

³⁰ Conforme artigo 27.º da CRP. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993), o direito à segurança significa a garantia da efetivação do exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou de agressões, assumindo *uma dimensão negativa e uma dimensão positiva*. A primeira está intrinsecamente associada ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjetivo à segurança, no sentido de um direito de defesa perante as agressões dos poderes públicos. A dimensão positiva traduz-se na proteção contra as agressões ou ameaças de outrem, e é garantida através dos poderes públicos.

longo da História, particularmente da História recente, perante as alterações geopolíticas e geoestratégicas e, sobretudo, perante um quadro difuso de novas e velhas ameaças, com potencial para colidir com direitos fundamentais dos cidadãos e com a soberania dos Estados. No âmbito do presente trabalho, entende-se o conceito de segurança na sua dimensão de segurança interna, enquanto atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática³¹.

Nesta perspetiva, a segurança, enquanto bem económico, parece identificar-se como um bem público puro³², caracterizando-se pelo princípio da não exclusão, na medida em que não se pode privar ninguém da sua utilização, já que a segurança, enquanto bem coletivo, é disponibilizada a todos os cidadãos. Caracteriza-se também pelo princípio da não rivalidade, atendendo a que o consumo de uns não prejudica o consumo de outros ou diminui a disponibilidade do bem. Porém, numa situação limite, em que um elevado número de cidadãos exija o consumo deste bem, devido a uma alteração da situação de normalidade da ordem e segurança públicas, atendendo aos meios disponíveis da Polícia, a resposta pode ser mais demorada, conduzindo a uma rivalidade parcial e a custos de congestionamento³³, ou mesmo, à privação da prestação de segurança a uma parte da comunidade.

Por outro lado, existem atividades desenvolvidas pela Polícia, no âmbito do conceito de segurança apresentado, que comportam uma certa individualização e que se traduzem, por exemplo, “nas estruturas de apoio às vítimas, no atendimento individualizado aos utentes das unidades policiais e até na segurança de entidades sujeitas a níveis agravados do risco (Torres J. M., 2014, p. 32).

Também a prestação de serviços a outros organismos públicos, como os tribunais, na realização de determinadas atividades inerentes a atos processuais

³¹ Nos termos definidos no artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º. 53/2008, de 29 de agosto, Lei de Segurança Interna.

³² A segurança nacional é indicada com frequência como um exemplo de um bem público, seguindo o entendimento de Samuelson e Nordhaus (Torres J. M., 2014, p. 32).

³³ Na medida em que a partir de um determinado número de consumidores, um consumidor adicional afeta o bem-estar de outros consumidores.

têm uma componente individualizável³⁴. É o caso das notificações ou da localização do paradeiro de um arguido ou de uma testemunha relevante para a conclusão de um processo judicial, no âmbito de um crime semipúblico ou particular, já que nestes casos o denunciante tem um interesse individual na conclusão do processo, no sentido de ser ressarcido dos eventuais danos sofridos.

De facto, ainda que exista “o interesse da sociedade em prosseguir o criminoso em particular com objetivos de solidariedade e de prevenção geral, dissuadindo pelo exemplo outros potenciais casos, de forma a manter saudáveis e duradouros os laços de vivência comunitária”, e por isso, “a justiça presta um serviço público na verdadeira aceção”, o “cidadão queixoso granjeia um benefício individualizado” (Torres J. M., 2014, p. 33). Neste contexto, a prestação do serviço de segurança que se reflete na colaboração com os tribunais, nas situações indicadas, não se insere plenamente na conceção dos bens públicos puros.

Um outro exemplo em que a segurança tem uma componente individualizável, reporta-se à colaboração com entidades públicas e privadas que requisitam a prestação dos serviços da Polícia³⁵. Nestas situações, e apesar de serem suportados por essas entidades os serviços prestados pelos profissionais da Polícia, valor que reverte exclusivamente para cada um dos profissionais designados para a prestação do serviço em causa³⁶, a verdade é que existe um conjunto de atividades que são desenvolvidas pela Polícia, enquanto organização³⁷, no âmbito da prestação deste tipo de serviços, e que não são suportadas pelas entidades públicas e privadas que requisitam o serviço, recaindo o seu custo no orçamento da Polícia.

³⁴ A prestação de serviços a outros organismos públicos encontra-se prevista no artigo 15.º, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, no que se refere à PSP.

³⁵ Esta situação abrange quer a PSP, quer a Guarda Nacional Republicana (GNR), e corresponde aos designados serviços remunerados. No caso da PSP, a prestação de serviços remunerados encontra-se prevista no n.º 4, do artigo 14.º, e nos n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

³⁶ A Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro, alterada pela Portaria n.º 68/2014 de 13 de março, fixa os valores a auferir pelos elementos policiais na prestação de serviços remunerados.

³⁷ Incluem-se, neste contexto, todas as atividades administrativas relacionadas com a nomeação dos profissionais da Polícia para o serviço em concreto (tratamento da requisição do serviço, gestão da escala, inserção de dados nas plataformas informáticas utilizadas pela Polícia e relacionadas com a gestão de recursos humanos e com o processamento de vencimentos, faturação, entre outros procedimentos), bem como os meios da Polícia que possam vir a ser utilizados na prestação do serviço (viaturas, grades de contenção, canídeos, entre outros, dependendo do tipo de prestação de serviço requisitado).

Nestes casos, ainda que possa subsistir a ideia de disponibilização de um bem coletivo, e por isso, do princípio da não exclusão, já que a presença de um profissional da Polícia que se encontre a prestar um serviço remunerado, num determinado local, por si só, pode contribuir para o sentimento de segurança dos cidadãos que circulam nesse local, na verdade, a referida prestação do serviço remunerado tem sobretudo uma componente individualizável, na medida em que o profissional da Polícia está ao serviço da entidade pública ou privada que contratualizou o serviço. Parece assim compreensível, por uma questão de justiça e de equidade social, que perante uma individualização do bem que é prestado, deva existir uma participação, também individualizada, no todo ou em parte, na assunção dos custos que são devidos pela prestação desse bem³⁸.

Reconhece-se assim, que um “paradigma de tributação, em obediência a uma lógica criteriosa, do benefício individual que cada um tira dos bens públicos” pode revelar-se essencial para a sustentabilidade do Estado, contrariando “a visão tradicional assente na graciosidade de inúmeros bens e serviços públicos, independentemente do benefício não partilhável que os cidadãos utentes deles extraem de forma individual” (Torres J. M., 2014, p. 33). Neste sentido, “a obtenção de uma coerência intrínseca e abrangente no sistema no que toca ao fornecimento de bens e serviços pelas Administrações Públicas, assumindo o Tesouro aquilo que é indivisível e não individualizável, e cada cidadão de per si, pelo seu benefício pessoal, é de todo crítico para a manutenção do Estado Social minimamente próximo daquele que conhecemos hoje” (Torres J. M., 2014, p. 33).

2.4. RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO ESTADO

As receitas tributárias encontram o seu fundamento na existência de um dever genérico de cobertura dos encargos públicos, recaindo, potencialmente, sobre a totalidade dos membros de uma comunidade (Franco A. L., 2001, p. 58). São receitas que o Estado obtém no exercício do seu poder de autoridade,

³⁸ Admitindo-se a possibilidade de aplicação de uma taxa devida pelos custos decorrentes das tarefas administrativas e da eventual utilização de outros recursos da Polícia para a prestação do serviço remunerado em concreto. Esta admissibilidade parece resultar aliás dos n.ºs 1 e 3, do artigo 15.º, e do n.ºs 1 e 3, do artigo 16.º, em conjugação a alínea b), do artigo 60.º, todos da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. Sobre este assunto, aguarda-se pela publicação da Portaria a que se refere o n.º 3, do artigo 15.º, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

distinguindo-se como receitas tributárias mais importantes, os impostos, as taxas e as contribuições³⁹.

Quando o aprovisionamento público do bem ou serviço redundar em benefício de toda a coletividade, não sendo possível individualizar a vantagem que cada cidadão retira desse bem ou serviço, os custos correspondentes devem ser repartidos pela generalidade dos cidadãos, tendencialmente na proporção da sua capacidade económica, falando-se neste caso de um imposto⁴⁰ (Santos, 2010, pp. 297, 298). Neste sentido, os impostos traduz-se em “prestações pecuniárias de natureza corrente, devidas em cumprimento de uma obrigação legal, unilaterais, exigidas coercivamente pelo Estado, embora não sejam nem sancionatórios, nem compensatórios, sem uma contrapartida imediata e direta para quem o paga” (Martins, 2014, p. 62).

Nos casos em que a “satisfação de necessidades coletivas faz-se através da provisão de bens ou serviços que, pela sua própria natureza, dão lugar a fruções individuais por parte de determinadas pessoas, é admissível que a despesa pública originada pelo bem ou serviço seja suportada no todo ou em parte, pelos cidadãos que dele beneficiam, devendo-se exigir o pagamento correspondente” (Santos, 2010, p. 297). As taxas⁴¹ são assim “receitas tributárias exigidas dos agentes económicos como contrapartida do exercício, por um ente público, de uma atividade que lhes diz respeito diretamente e de modo particular” (Santos, 2010, p. 298) .

A taxa tem uma natureza bilateral, porque pressupõe uma contraprestação específica por parte do serviço público que a cobra, em que, entre a taxa e a contraprestação deve ser estabelecida uma relação de proporcionalidade (Martins, 2014, p. 63). As taxas baseiam-se no princípio do benefício e implicam

³⁹ Nos termos do artigo 165.º, n.º 1, al. i), da CRP, a criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, nos termos dos n.ºs 2 a 5 do mesmo artigo.

⁴⁰ Os impostos são criados por lei, obedecendo aos parâmetros definidos na CRP, nos termos dos artigos 103.º e 104.º

⁴¹ As taxas podem ser devidas pela prestação de um serviço público, como é o caso das taxas devidas pela passagem de certidões; pela utilização de um bem do domínio público, é o caso das portagens; ou pela remoção de um limite jurídico à atividade dos particulares, como é o caso das licenças de caça (Catarino, 2014, p. 426).

que sejam os beneficiários de um bem ou serviço público a pagar, total ou parcialmente, os respetivos custos⁴² (Santos, 2010, p. 298).

Por vezes “a provisão pública de bens e serviços, embora orientada exclusivamente para a satisfação de necessidades coletivas, origina benefícios específicos a alguns cidadãos que se encontram em situações particulares”, podendo, nestes casos, “justificar-se que as pessoas que gozam de uma vantagem particular sejam chamadas a suportar uma parcela proporcional do investimento público que a origina”, falando-se, nestas situações, de uma contribuição (Santos, 2010, p. 297). As contribuições correspondem a “encargos tributários que de forma mais ou menos completa recorrem também ao princípio do benefício como forma de legitimação e parâmetro da distribuição dos encargos tributários” (Sanches, 2002, p. 22).

As contribuições são “tributos exigidos a um grupo delimitado de agentes económicos em função de um benefício particular, individualizável e suscetível de avaliação pecuniária, que lhes advém de um investimento público” (Santos, 2010, p. 298), diferenciando-se “dos impostos na medida em que têm como contrapartida uma prestação social futura em favor do respetivo contribuinte”. Da mesma forma que as taxas, as contribuições “estão associadas a uma contraprestação, só que ao contrário das taxas, nas contribuições as prestações não têm correspondência com o custo do bem em causa” (Martins, 2014, p. 64).

A escolha do financiamento de uma despesa pública representa, essencialmente, um problema de ordem política, na medida em que cabe ao decisor político optar por um dos meios de financiamento que a Lei prevê. Neste sentido, o decisor político pode optar por distribuir os custos por toda a coletividade, independentemente do facto de haver cidadãos que beneficiam mais do bem ou serviço que outros, e todos os custos correspondentes são suportados pelos impostos, ou pode optar por fazer pagar os custos do bem ou serviço àqueles que dele retiram um benefício particular, através da cobrança de uma

⁴² Na sequência da concetualização da segurança como bem económico, parece fazer sentido que na prestação dos serviços remunerados seja ponderada a aplicação de uma taxa devida pelos custos relativos às atividades administrativas desenvolvidas pela Polícia na organização, implementação e controlo destes serviços, incluindo consumos intermédios e mão-de-obra, bem como pelos demais recursos que possam ser utilizados pela Polícia na prestação de um serviço remunerado em concreto.

taxa adequada, evitando-se assim o recurso ao financiamento através dos impostos que faz com que todos os cidadãos que diretamente não retiram qualquer vantagem individual desse bem ou serviço sejam envolvidos no respetivo custeio (Santos, 2010, p. 299).

Porém, atendendo ao facto de na fruição dos bens ou serviços divisíveis que são aprovisionados pelo Estado, o interesse público coexistir, por princípio, com o interesse privado, as hipóteses apontadas configuram casos extremos, nem sempre aplicados. Na prática, verifica-se a adoção de “soluções intermédias que, através de uma criteriosa ponderação, caso a caso, da intensidade com que ocorrem ambos os interesses em presença, levam a que o custeio do bem ou serviço seja repartido entre a coletividade e os respetivos utentes, que tenderão a pagar uma taxa que não cobre a totalidade dos custos em causa, sendo o remanescente suportado pelos impostos” (Santos, 2010, p. 300).

Abre-se, neste domínio, “um espaço ideal para a atuação dos grupos de pressão, particularmente interessados em cada serviço concreto, sempre prontos a demonstrar «com grande abundância de argumentos» que o serviço público de que desfrutam «satisfaz sobretudo necessidades públicas, que foi criado para promover fins elevadíssimos de interesse geral e que, portanto, o custo do serviço deve incidir principalmente sobre a coletividade» (Santos, 2010, p. 300). Salienta-se que o “sucesso destes grupos de pressão será, aliás, tanto maior quanto mais desorganizados ou silenciosos estiverem os contribuintes” (Santos, 2010, p. 300), o que reconduz à necessidade da análise e discussão destas matérias, sustentadas em critérios científicos que garantam a informação necessária e coerente para que o decisor político possa, com base em critérios de justiça e de equidade, optar pelo meio de financiamento mais adequado ao caso em concreto, e que permitam à opinião pública exigir, se for o caso, um maior rigor na distribuição dos custos decorrentes da fruição de bens e serviços disponibilizados pelo Estado.

CAPÍTULO III

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

NOVO PARADIGMA DE GESTÃO

3.1. POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA: BREVE CARACTERIZAÇÃO

A PSP é uma força de segurança com natureza de serviço público, dotada de autonomia administrativa, que tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos⁴³. A PSP possui uma estrutura orgânica própria⁴⁴, conforme retrata o quadro seguinte, e prossegue em todo o território nacional uma multiplicidade de atribuições que o legislador lhe confiou.⁴⁵



Figura 1: Estrutura Orgânica da PSP. Fonte: Plano de Atividades da PSP para 2014.

⁴³ Conforme decorre do artigo 1.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁴⁴ De acordo com o disposto na Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, na Portaria n.º 434/2008, de 18 de junho, republicada pela Portaria n.º 2/2009, e da Portaria n.º 1195/2009, de 08 de outubro. Estima-se que a PSP tenha à sua responsabilidade mais de 6 milhões de cidadãos por dia, dispersos pelas grandes zonas metropolitanas e urbanas, incluindo as capitais de distrito e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

⁴⁵ De acordo com o disposto nos artigos 3.º e 5.º, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. De entre as várias atribuições da PSP, destaca-se, no âmbito do presente trabalho, a de garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens e a de garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos.

Fazendo parte integrante do setor público administrativo, a PSP caracteriza-se por ser uma Polícia ao serviço do cidadão, que orienta a sua atuação tendo por suporte a prossecução do interesse público⁴⁶, no pleno respeito pela dignidade humana e pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos⁴⁷.

A PSP, praticamente de forma ininterrupta desde a data da sua criação, tem-se caracterizado por um paradigma de mão-de-obra intensiva, em detrimento do “uso inteligente de equipamentos e tecnologia na atividade de negócio e suporte”⁴⁸ (Torres J. , 2011, p. 240). Com efeito, Portugal é um dos países com o rácio, polícia/habitantes, mais elevado do mundo ocidental⁴⁹.

Esta circunstância, fruto, sobretudo, de decisões políticas tendentes a dar uma resposta imediata a exigências da sociedade por mais segurança, determinando a admissão de mais elementos e a abertura de mais esquadras⁵⁰, não foi acompanhada pelo investimento em capital fixo, conduzindo a um conjunto de particularidades que colidem com a otimização da gestão da PSP⁵¹. Neste sentido, o orçamento da PSP caracteriza-se por uma forte inflexibilidade, na medida em que se esgota maioritariamente em despesas com pessoal, a que correspondeu 92% do seu total no ano de 2013⁵², tendência que se tem verificado

⁴⁶ Conforme resulta do n.º 1, do artigo 269.º da CRP.

⁴⁷ No exercício das suas funções, os profissionais da PSP atuam de acordo com os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, nos termos do artigo 266.º da CRP.

⁴⁸ De facto, a “componente humana ainda é – e porventura continuará a ser por muito mais tempo, senão para sempre – a pedra angular do relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos” e por isso, certas funções estatais serão sempre de mão-de-obra intensiva (Torres J. M., 2014, p. 29).

⁴⁹ Recentemente, no relatório publicado sobre a economia portuguesa, a OCDE destaca que Portugal tem mais de 450 polícias por cada cem mil habitantes, sendo o segundo país da Europa com uma polícia com mais recursos humanos. Este valor não se refere apenas aos recursos humanos da PSP.

⁵⁰ Este paradigma de abertura de mais esquadras, no sentido de corresponder aos anseios dos cidadãos e por vezes mesmo, dos poderes locais, foi recentemente alterado com o processo de reestruturação do dispositivo da PSP nas cidades de Lisboa e do Porto, traduzindo-se num ponto de viragem importante numa lógica de maior racionalização de recursos e de prestação de um serviço público com maior qualidade, eficácia e eficiência.

⁵¹ O aumento do efetivo policial deve ser acompanhado da necessária disponibilização de produtos na área social que garantam as condições mínimas de bem-estar aos profissionais da PSP, atendendo às exigências e particularidades do exercício das funções, sob pena de se acentuar a perda de produtividade, da coesão interna e até da própria disciplina. Por outro lado, fruto do peso do fator mão-de-obra, os problemas de gestão administrativa também se complexificam, sobretudo os relacionados com a gestão de carreiras, com a comunicação interna, com a motivação ou a gestão da componente disciplinar (Torres J. , 2011, p. 241).

⁵² Este valor traduziu-se em 671.732.204 €, afastando-se claramente do modelo orçamental de outras polícias, como do Reino Unido em que as despesas com pessoal se situam na ordem dos 55%, ou como na França, na Austrália e na Noruega, cujos valores aproximados são de 67%, 60% e 73%, respetivamente (Torres J. , 2011, p. 240).

em anos anteriores. Este facto, para além de provocar uma “significativa inelasticidade estratégica e tática”, conduz a “instituição para níveis de ineficiência não compagináveis com exigências de boa gestão pública” (Torres J. , 2011, p. 240).

Pelo exposto, do orçamento da PSP resulta que as despesas com a aquisição de bens e serviços são limitadas ao exigido normal funcionamento da instituição, facto que obriga a uma necessária adequação do respetivo plano de atividades. Também a exiguidade e imprevisibilidade do investimento é uma característica do orçamento da PSP, o que limita as opções gestionárias a curto e médio prazo e sobretudo, a longo prazo⁵³. O orçamento da PSP caracteriza-se ainda pela dependência de receitas próprias e pelo consequente efeito do duplo cabimento e pelo elevado estágio de eficiência. Com efeito, comparados os dados disponíveis relativamente ao orçamento *per capita* e aos respetivos consumos intermédios das organizações identificadas no gráfico seguinte, verifica-se que a PSP apresenta o menor valor *per capita* em orçamento e consumos intermédios.

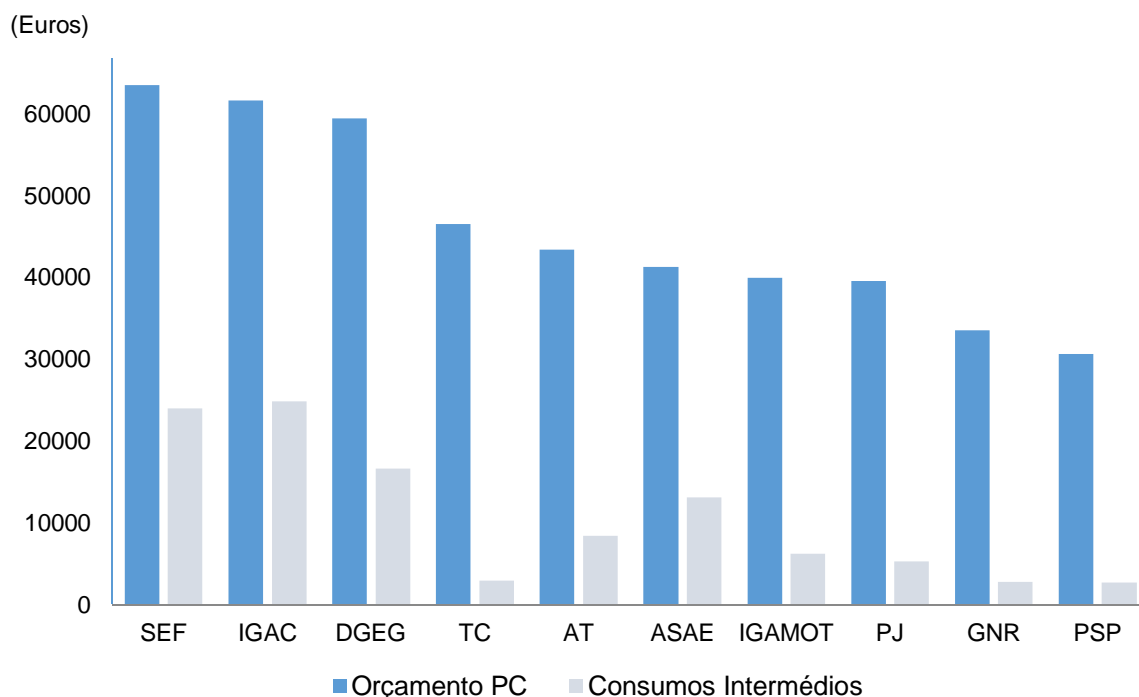


Gráfico 1: Comparação de orçamentos e consumos intermédios *per capita* em 2012. Fonte: J. Torres, A. Oliveira e S. Barata, 2013, *apud* Torres J. M., 2014.

⁵³ Neste domínio, subsiste uma forte dependência pelas orientações de cada ciclo político que podem não seguir uma linha de continuidade, revelando-se, por isso, essencial, a orçamentação baseada em programas plurianuais (Torres, J., apontamentos das aulas de administração logística e financeira do I curso de comando e direção policial).

Estes dados refletem o resultado dos métodos gestionários que têm sido adotados pela PSP e que privilegiam a adoção de mecanismos de controlo e de utilização eficiente dos recursos disponíveis, numa lógica de contínua aposta na qualidade e na eficácia dos resultados operacionais obtidos⁵⁴. Refletem também, que no caso da PSP, o estágio de eficiência é já bastante elevado, sendo difícil obter uma maior otimização destes resultados, mantendo a mesma intensidade das atividades desenvolvidas e a qualidade e eficácia desejáveis. De facto, considerando a relação entre o esforço de poupança e os ganhos obtidos numa qualquer organização, a partir de um determinado ponto, os ganhos de poupança começam a ser marginalmente decrescentes face ao esforço despendido⁵⁵ (Torres J. M., 2014, p. 68).

Considerando os valores dos consumos intermédios apresentados pela PSP e o facto destes constituírem rubricas orçamentais mais sujeitas a uma imposição de redução de despesa, já que não é possível impor essa mesma redução nas despesas com pessoal, nos termos do quadro estatutário vigente, na sequência da análise que tem vindo a ser efetuada, é compreensível suscitar-se a possibilidade de se taxarem serviços prestados pela PSP, que traduzam um benefício individualizado, tendo em vista compensar a despesa correspondente aos consumos intermédios e as despesas com pessoal relacionadas com esse serviço⁵⁶.

3.2. NOVO PARADIGMA DE GESTÃO

Com a crise do Estado-Providência foi dado particular enfoque à dimensão e custo do Estado e à (in) eficácia do intervencionismo governamental e do setor

⁵⁴ Com efeito, “cortar custos nas entidades públicas não pode ser sinónimo de quebra de qualidade e disponibilidade dos serviços prestados aos cidadãos”, e por isso, “o objetivo tem sempre de passar por fazer mais com menos, mantendo os níveis de qualidade e de efetividade (eficácia a longo prazo)” (Torres J. M., 2014, p. 169).

⁵⁵ Atendendo aos valores apresentados pelos demais organismos, parece razoável admitir-se a possibilidade de se reduzir os gastos com consumos intermédios, “assim se queira seguir um método mais equitativo, justo e criterioso de distribuição do esforço de poupança pelos diversos organismos estatais” (Torres J. M., 2014, p. 69).

⁵⁶ Considerando que a utilização de meios, sejam eles humanos ou materiais (bens duradouros), representam também gastos na ótica económica, na medida em que acarretam o designado custo de oportunidade (Torres, J.M. Gestão contingencial de cenários de risco para a segurança pública. Intervenção no âmbito do II Seminário Internacional de Ciências Policiais e Política Criminal, ocorrido nos dias 10 e 11 de dezembro de 2014, no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI).

público (Moreira & Alves, 2009, p. 18). Do *New Public Management*⁵⁷, ao *New Public Service*⁵⁸, a verdade é que independentemente do modelo concetual adotado, exige-se hoje um novo paradigma de gestão no setor público, subordinado aos princípios da eficiência, da eficácia e da qualidade, mas também de *accountability*⁵⁹, de responsabilidade⁶⁰, de transparência, de equidade e de justiça.

Ciente das novas exigências, a PSP definiu as suas Grandes Opções Estratégicas⁶¹ que assentam em cinco vetores fundamentais: a mitigação gradual do paradigma de mão-de-obra intensiva com vista a um maior equilíbrio entre fatores de produção de trabalho e capital fixo, apostando-se no *Intelligence Led Policing*; a prossecução de um modelo de segurança *Just-In-Time*⁶²; o aperfeiçoamento da matriz organizacional e funcional da área de suporte, a melhoria da imagem institucional e a logística de bem-estar. Reconhecendo-se que “todas as organizações, quer sejam públicas quer sejam privadas, devem gerir para a missão, para a inovação e para a diversidade” (Frade, 2003, p. 19), a

⁵⁷ Para Michael Keating este modelo caracteriza-se pela preocupação com os resultados, em termos de eficiência, eficácia, qualidade de serviço e ganho para os beneficiários; pela gestão descentralizada; pelo maior enfoque no cliente; pela flexibilidade no sentido de explorar mais alternativas económicas para dirigir a oferta pública, incluindo a utilização de instrumentos típicos do setor privado, como a cobrança de taxas utilizador-pagador, a venda de direitos de propriedade e a responsabilização pelos resultados (Keating, 2001, pp. 145,146).

⁵⁸ Este modelo assenta na ideia de prossecução do interesse público e na conceção de cidadania, seguindo determinados princípios, como servir em vez de dirigir, prosseguir o interesse público, servir cidadãos e não consumidores, entre outros (Denhardt & Denhardt, 2000).

⁵⁹ O conceito de *accountability* traduz-se na obrigação de responder pelos resultados, no sentido do “controlo orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e da responsabilização pelas consequências da execução das políticas públicas”. É um conceito ligado à ideia da relação custos/benefício e a critérios orientados pelos indicadores da eficiência e do controlo orçamental (Mozzicafreddo, 2002, p. 11).

⁶⁰ Mozzicafreddo considera que o conceito de responsabilidade vai para além da noção de *accountability* e constitui um dos fundamentos contratuais da vida em sociedade e da confiança nas instituições políticas e administrativas. Salienta que o “conceito de responsabilidade assegura o princípio tanto da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa, como o princípio de precaução e segurança das sociedades cada vez mais complexas” (Mozzicafreddo, 2002, p. 10).

⁶¹ As grandes opções estratégicas da PSP, definidas para o quadriénio 2013-2016, assentam numa mudança de paradigma na gestão da PSP, visando acentuar a necessidade de uma planificação plurianual, com base em critérios rigorosos de planeamento e de controlo de gestão. Trata-se de um documento público, disponível em www.psp.pt. Este documento reflete as orientações constantes do Programa do XIX Governo Constitucional, para área da Administração Interna, disponível em www.portugal.gov.pt, destacando-se as seguintes: adoção de medidas que incentivem a eficiência, que promovam um maior rigor e eficácia no planeamento e execução das operações, valorizando-se a importância da inteligência, e que potenciem uma maior articulação e racionalização de meios.

⁶² O modelo de segurança *Just-In-Time* traduz-se numa estratégia policial assente em tecnologia inteligente que visa a capacidade de projeção de meios para onde, quando e como a situação o exigir, tendo por base um estudo sistemático de informações e de operações.

PSP definiu também a sua estratégia no âmbito das Tecnologias de Informação e Comunicação⁶³, procurando, de uma forma transversal, adequar as ferramentas e os sistemas de informação e comunicação às exigências decorrentes da atividade operacional, visando uma melhor racionalização de recursos, a qualificação de pessoas, a inovação, a qualidade, a eficácia e a eficiência.

Na senda do novo paradigma de gestão, subordinado aos princípios referidos, foi criado em 2012, o Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico e Financeiro, unidade flexível da Direção Nacional da PSP⁶⁴, que introduziu um novo mecanismo de gestão e de controlo, ao nível do dispositivo da PSP, em matéria de consumos intermédios, sustentado numa análise síncrona e diacrónica. Cabe também acentuar a crescente relevância de uma lógica económica na análise das opções existentes e das decisões a tomar, em detrimento de uma pura lógica orçamental e financeira.

⁶³ Trata-se de um documento público, que se encontra disponível em www.psp.pt.

⁶⁴ Criado através do Despacho n.º 5827/2012, de 03 maio. De entre outras atribuições, cabe a este gabinete realizar estudos de econometria que possibilitem introduzir critérios de racionalidade económico-financeira nas atividades operativas, de suporte e de bem-estar, essencialmente numa lógica de custo-benefício, e colaborar no planeamento das aquisições de bens e serviços para a PSP.

CAPÍTULO IV

A INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

4.1. DA CONTABILIDADE PÚBLICA À CONTABILIDADE ANALÍTICA: UM CAMINHO A PERCORRER

Nas últimas décadas verificaram-se importantes mudanças nos sistemas de contabilização dos custos resultantes da atividade da administração pública em diversos países⁶⁵, um pouco pela exigência de uma maior transparência no processo de decisão sobre a utilização dos recursos públicos, mas também pela exigência de uma melhoria contínua do serviço que é prestado aos cidadãos⁶⁶. De facto, a informação disponibilizada pela contabilidade geral⁶⁷ não permite conhecer o custo real associado aos bens e serviços produzidos, não sendo por isso possível comparar custos e resultados obtidos, nem avaliar o processo numa lógica de eficiência, nem tão pouco ainda, analisarem-se alternativas que possam

⁶⁵ O Canadá, os Estados Unidos, Israel, França e Suécia, foram pioneiros na adoção de um sistema de informações que permitisse avaliar os custos do governo e fornecer elementos úteis para orientar as decisões orçamentais, mediante a comparação dos custos decorrentes da execução de atividades e programas com os resultados obtidos (Rezende, Cunha, & Bevilacqua, 2010, p. 971).

⁶⁶ Um sistema de informação sobre custos na administração pública revela-se um instrumento essencial, atendendo à necessidade de comparar custos com resultados obtidos, a fim de se saber se o resultado está a ser alcançado com o menor custo possível e se os recursos públicos estão a ser bem utilizados, sem desperdício. É também essencial porquanto a informação sobre custos permite melhorar a qualidade da despesa, garantindo-se mais transparência, um melhor controlo democrático sobre as prioridades no uso dos recursos públicos e uma maior qualidade dos serviços prestados (Rezende, Cunha, & Bevilacqua, 2010, p. 964).

⁶⁷ A contabilidade é um “sistema de recolha, classificação, interpretação e exposição de dados económicos” sendo considerada, *strictu sensu*, como uma “técnica de registo e de representação de todas as transformações sofridas pelo património de qualquer entidade económica durante o exercício da sua atividade”, e, *latu sensu*, como uma ciência dos processos descritivo-quantitativos utilizados na análise, registo, interpretação e controlo dos factos de gestão”, visando “quantificar tudo o que ocorre numa unidade económica fornecendo, simultaneamente, dados para a tomada de decisões da gestão” (Gonçalves da Silva *apud* Borges & Rodrigues, 2014, p. 20). A “contabilidade geral ou financeira tem fundamentalmente por objetivo o controlo das relações com terceiros (clientes, fornecedores, devedores, credores, bancos, ...), revelar as variações das contas do balanço e proceder ao apuramento do resultado do período” (Caiado, 2012, p. 44).

obter idênticos resultados com menores custos (Rezende, Cunha, & Bevilacqua, 2010, p. 961).

A informação disponibilizada pela contabilidade geral restringe-se aos valores globais da entidade e estes elementos tornam-se insuficientes para o acompanhamento das atividades dos gestores e consequentemente, para o apoio à sua tomada de decisão (Borges & Rodrigues, 2014, p. 108). Porém, pelas razões já apresentadas, a contabilidade não se pode limitar a recordar o passado e a conhecer o presente, na medida em que as organizações têm de projetar o futuro, planejar a atividade e estabelecer objetivos. Neste sentido, a contabilidade terá que ser um precioso auxiliar na fixação dos objetivos e no controlo do seu cumprimento (Borges & Rodrigues, 2014, p. 21).

A contabilidade analítica surge nas organizações como um desenvolvimento da tradicional contabilidade industrial e em fase posterior, da contabilidade de custos. Com efeito, enquanto a contabilidade de custos se preocupa fundamentalmente com a afetação de custos a determinados objetos e produtos, a contabilidade analítica pretende garantir uma perspetiva mais globalizante da informação financeira, traduzida não apenas em gastos, mas também no tratamento dos rendimentos, ativos e passivos, como elementos fundamentais de informação para a gestão⁶⁸ (Borges & Rodrigues, 2014, p. 109).

Para Carlos Manuel Frade (2003, p. 131), a contabilidade analítica visa fornecer informação que retrate a eficiência das tarefas realizadas, que permita quantificar os custos dos recursos utilizados para produzir um bem ou serviço e que permita também fornecer informação acerca do desempenho dos gestores e das unidades operacionais, salientando que a ênfase da contabilidade analítica está nos custos, na eficiência e no controlo de gestão⁶⁹. A contabilidade analítica

⁶⁸ Nesta perspetiva, constitui objeto da contabilidade analítica a atribuição financeira a segmentos selecionados pela empresa, para efeitos de acompanhamento da sua performance financeira, dos valores resultantes dos seus níveis de utilização dos recursos, e das produções (bens e serviços) por si geradas. Contrariamente à contabilidade geral, que pode ser aplicada de forma quase estandardizada, para modelar o sistema de contabilidade analítica à realidade de cada organização, deve-se ter em conta a própria organização, os modelos de apuramento de resultados e a escolha dos segmentos (Borges & Rodrigues, 2014, p. 109).

⁶⁹ Para o mesmo autor, a contabilidade analítica traduz-se num sistema de custo para proporcionar informação necessária para a planificação e controlo da atividade da organização, permitindo estabelecer um acompanhamento sistemático da execução da atividade planificada, através da análise de desvios, entre previsão e realização, por verificação dos registos do sistema de custo. A contabilidade analítica complementa, por isso, a contabilidade financeira ou patrimonial e enriquece os sistemas de informação de apoio à tomada de decisão (Frade, 2003, p. 129).

é assim um sistema de medida de diferentes grandezas da empresa, que permite facilitar a tomada de decisões e o controlo de gestão (Caiado, 2012, p. 49), sendo tanto mais útil para a tomada de decisões, quanto mais informações fornecer, ou seja, quanto mais pormenorizada for, num equilíbrio custo-benefício que tem de existir entre melhorar os resultados das decisões e o custo da obtenção da informação (Caiado, 2012, p. 55).

Apesar da Lei de Bases para a Contabilidade Pública referir que deve ser organizada uma contabilidade analítica, por ser indispensável à avaliação dos resultados da gestão⁷⁰, e do regime de administração financeira para o Estado indicar que os serviços e organismos devem organizar uma contabilidade analítica como instrumento de gestão⁷¹, com a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)⁷² não foi apontado qualquer modelo de contabilidade analítica⁷³.

Na PSP, como na maioria dos organismos do setor público administrativo, não foi ainda implementada a contabilidade analítica, em parte, pensa-se, pela ausência de um modelo definido, pela complexidade de modelar a contabilidade analítica à realidade da organização, mas sobretudo, pelos custos decorrentes da implementação deste sistema de contabilidade. Apesar destes aspetos limitadores, à partida, numa lógica económica, a contabilidade analítica pode trazer vantagens significativas, não apenas como instrumento essencial à gestão e à tomada de decisão, mas também como instrumento que permite reforçar a transparência, potenciando a credibilidade e a confiança dos cidadãos nas organizações públicas.

⁷⁰ De acordo com o n.º 1, do artigo 14.º, da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

⁷¹ Nos termos do artigo 16.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

⁷² O POCP foi aprovado através do Decreto-Lei n.º 232/97, de 03 de setembro, e teve como objetivo criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica numa contabilidade pública que se constituísse como um instrumento de apoio aos gestores (Frade, 2003, p. 129).

⁷³ Pelo contrário, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, representou uma verdadeira mudança na contabilidade autárquica portuguesa, fornecendo informação em diversas perspetivas (legal, financeira, patrimonial, económica e de custos), no sentido de garantir a obtenção de informação oportuna, útil e fiável que possibilite uma maior transparência na aplicação dos (sempre) escassos recursos financeiros públicos, com vista a maximizar a respetiva eficiência, eficácia e economia, no sentido de servir de suporte à tomada de decisão (Fernandes M. J., 2007).

4.2. CLASSIFICAÇÃO DOS CUSTOS

O custo faz parte da estrutura económica de uma organização e suporta o processo de transformação dos fatores produtivos⁷⁴ em produtos acabados. (Frade, 2003, p. 132). O custo pode ser definido como o sacrifício de recursos para se conseguir atingir um objetivo definido (Horgren et al., in Afonso, 2002, p. 35), ou como a “tradução monetária dos recursos sacrificados para determinado objeto de custo e para determinado fim”⁷⁵ (Carvalho *apud* Afonso, 2002, p. 35).

Existem diferentes tipos de custos. Atendendo ao objeto de estudo do presente trabalho e ao tipo de custos mais frequentemente utilizados em análises económico-financeiras, salientam-se, quanto à variabilidade dos custos face ao nível de atividade, os custos fixos e variáveis, e quanto à forma de imputação, os custos diretos e indiretos (Afonso, 2002, pp. 41, 43).

Os custos fixos são independentes do nível de atividade e podem ser evitáveis, se desaparecem quando uma operação é eliminada, ou inevitáveis, quando permanecem nos casos em que a operação é suprimida. Os custos variáveis são influenciados pelo nível de atividade e podem ser proporcionais, degressivos e progressivos⁷⁶ (Afonso, 2002, pp. 42, 43).

Os custos diretos são aqueles que são imputados diretamente a um bem ou serviço, são as “naturezas de custo que são exclusiva e especificamente de determinado objeto de custeio e que, portanto, não ocorreriam se o objeto de custeio não existisse” (Franco, et al., 2010, p. 23). Os custos indiretos são os custos que não são diretamente associados a um bem, serviço ou empresa. São aqueles que “respeitam simultaneamente a vários objetos de custeio” em que a sua “repartição pelos diferentes objetos de custeio pressupõe que se definam critérios de imputação que, pela subjetividade que têm implícita, são sempre questionáveis” (Franco, et al., 2010, p. 23).

⁷⁴ Entendendo-se por fatores produtivos todos os recursos económicos, como a mão-de-obra, bens consumíveis, bens de investimento e capital (Frade, 2003, p. 132).

⁷⁵ Todos os custos referem-se a uma base de cálculo que se denomina de objeto de custo, titular de custos ou portador de custos, sendo o “objeto de custo aquilo de que se calcula o custo, a entidade a que o custo diz respeito” (Silva in Afonso, 2002, p. 35), ou algo para o qual é desejada uma medição separada dos custos (Horgren et. al., *apud* Afonso, 2002, p. 35).

⁷⁶ Os custos proporcionais variam linearmente com o nível de atividade. Os custos degressivos crescem menos que proporcionalmente e os progressivos crescem mais rapidamente que o nível de atividade (Afonso, 2002, p. 43).

4.3. SISTEMAS DE CUSTEIO

Um sistema de custeio é um sistema de apuramento de custos que através de um conjunto de métodos e de técnicas específicas, visa imputar a um determinado bem ou serviço todos os custos com eles relacionados (Coelho, 2011). Um sistema de custeio caracteriza-se pela necessidade de satisfazer os objetivos de acumulação, de medida e de imputação de custos⁷⁷ (Carvalho *apud* Afonso, 2002, p. 62).

Existem diferentes sistemas de custeio, no entanto, atendendo ao objeto de estudo do presente trabalho, caracteriza-se apenas, sucintamente, o sistema de custos padrão que será utilizado para determinar os custos decorrentes da afetação dos recursos da PSP numa operação de segurança a um espetáculo desportivo de natureza nacional, considerado de risco elevado.

O sistema de custos padrão permite medir a eficiência produtiva, sendo os custos padrão, custos predeterminados⁷⁸ (Oliveira, *apud* Afonso, 2002, p. 76). O custo-padrão⁷⁹ é o custo planeado de um produto, segundo condições de

⁷⁷ Entende-se por acumulação de custos o reconhecimento e registo dos custos. A medida pressupõe a classificação dos custos nas suas diversas componentes e o montante de cada uma delas utilizada na produção. Depois de acumulados e medidos, os custos são afetos ou imputados aos produtos (Afonso, 2002, p. 62).

⁷⁸ Nas empresas, para além dos custos reais e efetivos, assumem-se com regularidade e com diferentes objetivos os denominados custos teóricos. Estes custos, que Pereira *et. al.* (in Afonso, 2002, p. 77) denominam como custos básicos, são custos convencionais. Para o custo básico de cada recurso utilizado pode considerar-se o seu preço de mercado, o custo médio dos períodos anteriores, o custo de reprodução ou o custo padrão. Os custos padrão, enquanto custos predeterminados, indicam quanto se deverá gastar, permitindo desse modo realizar um controlo dos custos (Afonso, 2002, p. 78). Os números relativos aos valores predeterminados, elaborados segundo uma base mais ou menos científica, têm por resultado o custo modelo ou padrão de custo com o qual podem ser comparados os gastos reais para se apurar a extensão das variações ou desvios. Estes constituem a base da revisão que a gestão realiza para determinar as causas dessas diferenças, por forma a que a ineficiência ou o desperdício possam, tanto quanto possível, ser evitados (Caiado, 2012, p. 314).

⁷⁹ Por padrão entende-se as características físicas inerentes a uma determinada operação e que implicam, necessariamente, um custo, podendo-se dizer que por detrás de um custo padrão há sempre um padrão físico, e em que o apuramento deste padrão físico é um trabalho de engenharia (Afonso, 2002, p. 77). Para Heitger *et. al.* (in Afonso, 2002, p. 78), os custos padrão podem ser de três tipos: ideal ou teórico, que corresponde ao caso em que a produção é conseguida nas melhores condições possíveis; básico ou normal, quando as quantidades, preços e grau de utilização são normais, ou ainda corrente ou atual, quando se toma como base a produção esperada para o período em causa e atende-se às condições atuais. Para Matz *et. al.* (in Afonso, 2002, p. 78), os custos padrão podem ser de dois tipos: o custo padrão básico que reflete as condições de eficiência produtiva, e o custo padrão corrente em que se consideram as condições particulares do período em questão, podendo por essa razão diferir do anterior.

operação correntes e/ou previstas, baseando-se nas condições normais⁸⁰ ou ideais de eficiência e volume (Matz et al., *apud* Afonso, 2002, p. 77).

A adoção de custos padrão permite apurar se o montante dos gastos é ou não o que deveria ter sido, servindo como instrumento de medição que concentra a atenção nas variações de gastos. Neste sentido, toda a organização é levada a ter consciência do significado dos gastos, que podem ser reduzidos por via da concentração de esforços (Caiado, 2012, p. 315).

Pelo exposto, são apontadas as seguintes vantagens dos custos padrão: possibilidade de planeamento no processo orçamental; avaliação do desempenho, uma vez que representam medidas dos gastos que deveriam ter ocorrido; simplificação dos gastos administrativos, na medida em que os gastos padrões podem ser utilizados no custeio e valorimetria das existências, permitindo reduzir os gastos dos processamentos administrativo-contabilísticos; tomada de decisões de gestão com base em dados tempestivos e consciencialização da importância dos gastos, podendo contribuir para que os trabalhadores não se preocupem apenas com os resultados conseguidos, mas também com a utilização eficiente dos recursos⁸¹ (Caiado, 2012, p. 314).

⁸⁰ As condições de normalidade referidas em termos de eficiência dizem respeito, essencialmente, aos custos de natureza indireta. Os custos diretos, como a mão-de-obra e os materiais, são calculados considerando as condições correntes (Afonso, 2002, p. 77).

⁸¹ Como limitações do sistema de custos padrão o autor refere, entre outras, que muitos padrões são baseados em estimativas e não em dados reais; que podem ser demasiado comprimidos ou folgados, o que pode conduzir a um comportamento insatisfatório por parte dos trabalhadores; e que os custos padrão devem ser revistos periodicamente (Caiado, 2012, p. 315).

CAPÍTULO V

ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE RISCO ELEVADO

5.1. QUALIFICAÇÃO DOS ESPETÁCULOS DESPORTIVOS

Os espetáculos desportivos são um fenómeno social e cultural mobilizador de massas, que direta ou indiretamente contribuem para o desenvolvimento económico de um País e para o equilíbrio das suas comunidades. O futebol sobressai como o espetáculo desportivo mais popular na globalidade dos países europeus, destacando-se como aquele que mais público mobiliza em todos os grupos e quadrantes sociais, assumindo uma centralidade inegável na sociedade portuguesa.

Devido às características e aos padrões de comportamento associados aos movimentos de massa, a Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, veio estabelecer o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos⁸², de forma a possibilitar a realização dos mesmos em segurança, tendo por base os princípios éticos que devem estar subjacentes à sua realização⁸³.

No âmbito deste diploma legal, são considerados espetáculos desportivos de risco elevado⁸⁴, com natureza nacional, aqueles que assim forem definidos por

⁸² De acordo com o constante no artigo 3.º, al. h), da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, um espetáculo desportivo é um evento que engloba uma ou várias competições individuais ou coletivas.

⁸³ O presente diploma legal visa prevenir e controlar as manifestações de violência associadas ao desporto. Estabelece deveres dos promotores, organizadores e proprietários e mesmo dos grupos organizados de adeptos, definindo um conjunto de normas de disciplina e de ordenamento no interior dos complexos e recintos desportivos. Entende-se por complexo desportivo o conjunto de terrenos, construções e instalações destinadas à prática de uma ou mais modalidades, compreendendo os espaços reservados ao público e ao estacionamento de viaturas, e por recinto desportivo o local destinado à prática do desporto ou onde este tenha lugar, confinado ou delimitado por muros, paredes ou vedações, em regra com acesso controlado e condicionado (alíneas e) e n) do artigo 3.º do diploma em referência).

⁸⁴ São também qualificados como de risco elevado os espetáculos desportivos de natureza internacional a que se refere o n.º 1, do artigo 12.º, da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada e

despacho do presidente do Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P. (IPDJ, I.P.), ouvida a força de segurança territorialmente competente e a respetiva federação desportiva ou, tratando-se de uma competição desportiva de natureza profissional, a liga profissional. São também considerados de risco elevado os espetáculos desportivos, com natureza nacional, em que esteja em causa o apuramento numa competição por eliminatórias nas duas eliminatórias antecedentes da final e ainda aqueles em que: o número de espetadores previstos perfaça 80% da lotação do recinto desportivo; o número provável de adeptos da equipa visitante perfaça 20% da lotação do recinto desportivo; os adeptos dos clubes intervenientes hajam ocasionado incidentes graves em jogos anteriores; os espetáculos desportivos sejam decisivos para ambas as equipas na conquista de um troféu, acesso a provas internacionais ou mudança de escalão divisionário⁸⁵.

É de acordo com a qualificação dos espetáculos desportivos que se estabelecem os critérios de orientação para efeitos de cálculo do efetivo policial a nomear para o policiamento. Assim, para os espetáculos que envolvam a categoria sénior e em jogos que sejam considerados de risco elevado, a relação polícia/espetadores é de 1/200⁸⁶. Apesar deste critério de orientação, atendendo a determinados fatores excecionais e invocando fundamentação adequada⁸⁷, pode ser proposto pela Polícia a atribuição de um efetivo policial maior que o indicado⁸⁸.

república pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho. Consideram-se, por regra, de risco reduzido os espetáculos desportivos respeitantes a competições de escalões juvenis e inferiores e de risco normal os restantes espetáculos desportivos (n.ºs 3 e 4 do artigo 12.º do diploma em apreço).

⁸⁵ De acordo com o n.º 2, do artigo 12.º, do diploma em análise. Para além das situações referidas, as forças de segurança podem, fundamentadamente, colocar à apreciação do IPDJ, I. P., a qualificação de determinado espetáculo desportivo (n.º 6, do artigo 12.º do mesmo diploma).

⁸⁶ De acordo com a al. a), do n.º 1, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril.

⁸⁷ A fundamentação adequada obedece, designadamente, aos seguintes critérios: tipo de competição, grau de risco previsto, modalidade, escalão da competição, fase da competição, equipas ou atletas em competição, contexto da realização da competição, condições gerais de segurança, acessibilidade e localização do recinto e área envolvente e a existência dos adequados regulamentos de prevenção da violência e de regulamentos de segurança e de utilização dos espaços de acesso público (n.º 4, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril).

⁸⁸ Cabe ao comando das forças policiais territorialmente competente determinar o número do efetivo a destacar para o policiamento de cada espetáculo desportivo, nos termos do n.º 1, do artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 238/92, de 29 de outubro. A Unidade de Polícia territorialmente competente pode propor junto da Direção Nacional da PSP a atribuição de um efetivo policial superior ao critério de orientação estabelecido. Este procedimento é adotado pela Unidade de Polícia territorialmente competente quando o promotor apresente a respetiva requisição em prazo

5.2. REGIME DE POLICIAMENTO NOS ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE RISCO ELEVADO

Durante vinte anos, o regime de policiamento e de satisfação dos encargos referentes aos espetáculos desportivos, realizados em recinto desportivo, esteve fixado pelo Decreto-Lei n.º 238/92, de 29 de outubro. No preâmbulo deste diploma legal referia-se que “parte-se do princípio de que é responsabilidade do Estado o policiamento das áreas exteriores aos recintos desportivos” e que a requisição policial era voluntária, cabendo aos organizadores do espetáculo desportivo essa decisão, sempre que não se responsabilizassem pela manutenção da ordem.

O Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, veio revogar o Decreto-Lei n.º 238/92, de 29 de outubro⁸⁹, mas manteve o “princípio segundo o qual é responsabilidade do Estado o policiamento das áreas exteriores aos recintos desportivos”. Manteve também o carácter voluntário da requisição policial pelo promotor do espetáculo desportivo, e cuja decisão se sustenta, da mesma forma, na não responsabilização pela manutenção da ordem, estabelecendo, no entanto, três situações em que a requisição do policiamento passou a ser obrigatória: realização de espetáculos desportivos em recintos à porta fechada, na via pública e noutros casos expressamente previstos na lei⁹⁰.

Esta imposição das situações em que obrigatoriamente passou a ser necessária a requisição do policiamento, veio reforçar junto dos promotores dos espetáculos desportivos, integrados em competições desportivas de natureza profissional, a opção pela não requisição de policiamento, o que veio a originar uma escalada de incidentes violentos no interior dos recintos desportivos. O reconhecimento da necessidade de se garantir, obrigatoriamente, a presença policial no interior dos recintos desportivos, nos casos em referência, determinou

inferior a oito dias úteis, a contar da data do espetáculo, ou quando o promotor dê a sua concordância ao projeto de proposta de atribuição de um efetivo superior ao estabelecido (n.ºs 2 e 3, do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril).

⁸⁹ Com exceção do constante do n.º 1 do artigo 7.º, do artigo 8.º e respetivos anexos do Decreto-Lei n.º 238/92, de 29 de outubro.

⁹⁰ De acordo com o n.º 1, do artigo 2.º do referido diploma legal. Neste mesmo artigo, n.º 2, considera-se também que nos casos em que não seja legalmente obrigatória a requisição de policiamento, mas em que seja considerada necessária pelos promotores do espetáculo, atendendo ao risco bem como às circunstâncias e contexto próprios da realização do espetáculo, a requisição de policiamento pode ser efetuada. Quando não tenha lugar a requisição de policiamento, a responsabilidade pela ordem e segurança no interior do respetivo recinto e pelos resultados da sua alteração é inteiramente dos promotores do espetáculo (n.º 3 do artigo e diploma em referência).

a alteração ao Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, seis meses depois da sua entrada em vigor, pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril⁹¹.

Nos casos em que é efetuada a requisição do policiamento, a responsabilidade pelos respetivos encargos, no interior do recinto desportivo, é do promotor do espetáculo desportivo⁹², cabendo ao Estado garantir o policiamento e os respetivos encargos no exterior do recinto desportivo, que inclui o complexo desportivo, a área circundante a este e a própria cidade que é diretamente afetada pelo fluxo anormal de pessoas, conforme resulta da figura seguinte. Os encargos assumidos pelo promotor do espetáculo desportivo cingem-se ao efetivo policial nomeado para o policiamento em concreto, não incluindo outros recursos utilizados pela polícia, diretamente relacionados com a segurança no interior do recinto desportivo, nem o efetivo e os recursos materiais empenhados nas fases de planeamento e organização da operação de segurança, nem na fase posterior à realização da operação de segurança, nem ainda, conforme já referido, os custos decorrentes das atividades administrativas relacionadas com a nomeação dos profissionais da Polícia para o serviço em concreto.

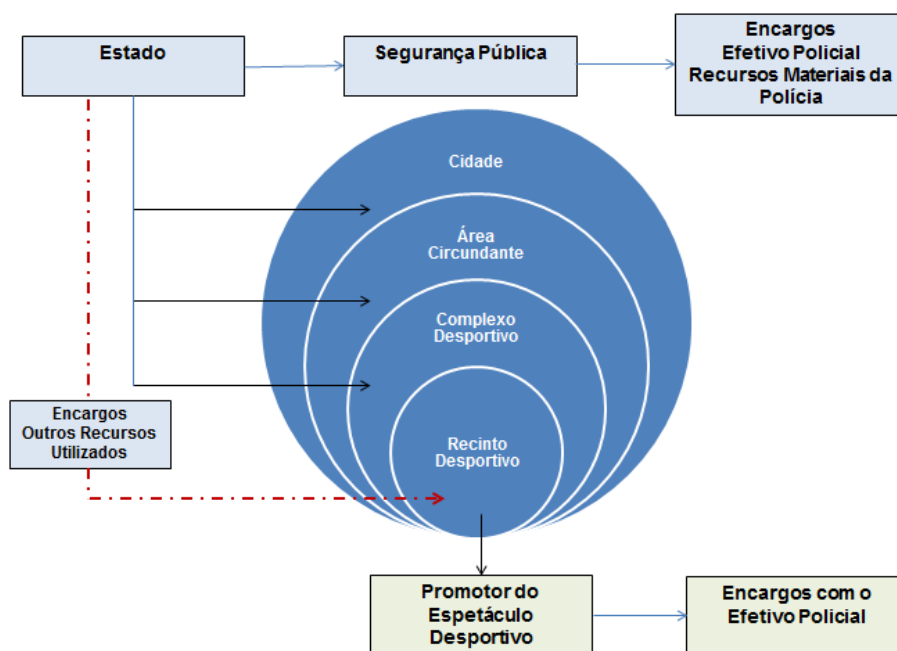


Figura 2: Distribuição dos encargos com a segurança num espetáculo desportivo de natureza nacional, considerado de risco elevado. Fonte: Elaboração própria.

⁹¹ Foi alterado o artigo 2.º, com a inclusão de uma nova al. a) referindo-se à obrigatoriedade de requisição de policiamento nos espetáculos desportivos integrados em competições desportivas de natureza profissional, como tal reconhecidas nos termos da Lei.

⁹² De acordo com o artigo 4.º do diploma em referência.

5.3. PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO PLANEAMENTO E ORGANIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE SEGURANÇA A ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE RISCO ELEVADO

É num ambiente de grande complexidade, incerteza e ambiguidade que os decisores policiais têm de planear e organizar eventos que envolvem a segurança de milhares de pessoas e que podem ter repercussões indeterminadas no sentimento de segurança dos cidadãos, na imagem do País, e consequentemente, no plano económico e social. Do ponto de vista policial, o princípio que orienta e delimita todo o planeamento e organização de um espetáculo desportivo de risco elevado, prende-se com a necessidade de prevenir a ocorrência de quaisquer manifestações de violência associadas à prática desportiva.

Neste domínio, a inteligência policial assume particular relevância na medida em que “permite que a atuação policial se execute por via da gestão dos riscos”, isto é, permite a identificação e avaliação dos riscos, “evita a surpresa e assegura a capacidade de decisão e iniciativa, garantindo a identificação e a compreensão dos elementos essenciais que caracterizam determinada situação” (Fernandes L. F., 2014, p. 159). A inteligência policial revela-se essencial no planeamento e na consequente distribuição dos recursos policiais, tendo por base a avaliação do risco (Fernandes L. F., 2014, p. 165).

No contexto policial, “o risco é função da antecipação das consequências decorrentes da materialização de uma ameaça que explora um conjunto de vulnerabilidades, num determinado período de tempo, relativamente a um ativo” (adaptado de H.H. Willis *et. al. apud* Fernandes L.F., 2014, p. 22). Salienta-se, todavia, que na determinação do nível do risco⁹³ terá de se considerar sempre o imponderável e o imprevisível, na medida em que nunca se pode ter a certeza de ter identificado todas as ameaças e avaliado corretamente todas as vulnerabilidades e consequências. Por isso, no processo de gestão dos riscos é

⁹³ O nível do risco que impende sobre um determinado ativo é função da probabilidade de materialização de uma ameaça específica que explora as vulnerabilidades do ativo e das consequências da materialização da ameaça num determinado espaço e tempo específico (Fernandes L. F., 2014, p. 23).

preciso reconhecer a impossibilidade da eliminação completa do risco, tal como é fundamental determinar o nível do risco aceitável (Fernandes L. F., 2014, p. 23).

É este processo baseado na inteligência policial e que se representa na figura seguinte, que permite determinar o nível do risco associado a um determinado evento e projetar cenários cuja finalidade é informar o decisor policial, no sentido de o habilitar a adequar o planeamento e a afetar os recursos necessários para garantir a segurança desse mesmo evento. “A avaliação dos riscos permite avaliar a relação custo-benefício das políticas e medidas de segurança implementadas, bem como permite avaliar a distribuição de recursos, tornando possível identificar as áreas de maior vulnerabilidade e a potencial emergência de novos riscos” (H.H. Willis, et. al., *apud* Fernandes L. F., 2014, p. 24).

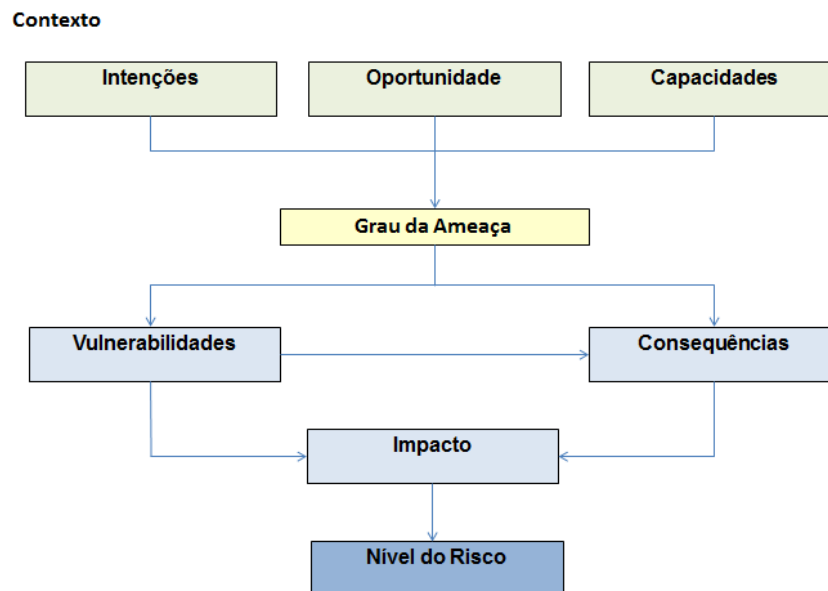


Figura 3: Modelo simplificado da avaliação do risco. Fonte: Fernandes L. F., 2014, p. 23.

Na avaliação do risco de um espetáculo desportivo de risco elevado são considerados diversos fatores, sendo possível que espetáculos desportivos de risco elevado, envolvendo as mesmas equipas, no mesmo recinto desportivo e em dias diferentes, tenham avaliações do risco também diferentes e que por essa razão, determinem diferentes medidas em sede do planeamento e organização do evento, e uma também afetação de recursos diversa. Na figura seguinte constam alguns dos fatores a considerar na avaliação do risco de um espetáculo desportivo de risco elevado.

FATORES A CONSIDERAR NA AVALIAÇÃO DO RISCO
Relacionados com o Evento <ul style="list-style-type: none">• Número de espetadores• Presença de grupos organizados de adeptos• Relações existentes entre os adeptos das equipas• Antecedentes de violência entre adeptos• Tradições, ideologias, hábitos e costumes das equipas em jogo e da massa de adeptos• Relações entre os dirigentes desportivos das equipas• Fase da competição• Divulgação de notícias relacionadas com as equipas em jogo que possam influenciar o comportamento dos adeptos
Relacionados com o Recinto Desportivo <ul style="list-style-type: none">• Localização• Proximidade de infraestruturas sensíveis• Vias de acesso• Número de portas de entrada• Setores de separação de adeptos

Figura 4: Fatores a considerar na avaliação do risco de espetáculos desportivos de risco elevado.

Fonte: Elaboração própria.

Nos casos em apesar de todo o esforço de planeamento e organização do evento, no sentido de prevenir a ocorrência de manifestações violentas, estas venham a ocorrer, o princípio de atuação da Polícia sustenta-se num modelo de intervenção⁹⁴ que articula diversas valências policiais, de uma forma integrada, adequando-se à gravidade de cada situação um nível de intervenção diferenciado, visando conter a situação de alteração de ordem pública e reestabelecer a segurança e a tranquilidade públicas, com o mínimo de inferência possível, no caso dos espetáculos desportivos, para os espetadores e para o espetáculo em si. A figura seguinte retrata os níveis de intervenção da atuação da PSP.

⁹⁴ O modelo em causa encontra-se descrito na Norma de Execução Permanente (NEP) n.º AUOOS/DO/01/15, de 06/10/2010, relativa à articulação de dispositivos táticos em cenários de alteração de ordem pública. Os princípios base deste modelo foram aplicados, com reconhecido sucesso, durante o Campeonato Europeu de Futebol de 2004. O modelo considera os vários tipos de incidentes e a respetiva resposta policial, identificando cinco níveis de intervenção.

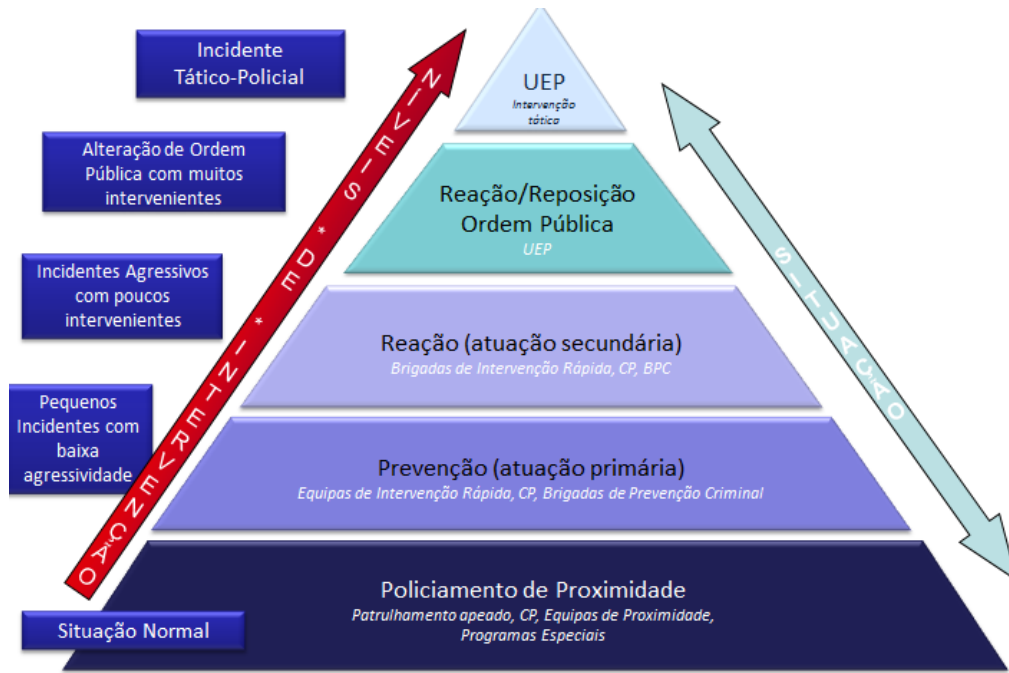


Figura 5: Níveis de Intervenção na atuação da PSP. Fonte: NEP N.º AUOOS/DO/01/15, de 06/10/2010

PARTE II

AVALIAÇÃO ECONÓMICA DA AFETAÇÃO DE RECURSOS DA PSP NOS ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE NATUREZA NACIONAL, CONSIDERADOS DE RISCO ELEVADO

CAPÍTULO VI

METODOLOGIA DA PARTE PRÁTICA

6.1. INTRODUÇÃO

Considerando a problemática da investigação e o objetivo geral do presente estudo, foi selecionado um espetáculo desportivo de natureza nacional, considerado de risco elevado⁹⁵, para se efetuar a avaliação económica da afetação de recursos da PSP na operação de segurança. Atendendo à necessidade de se solicitar o registo dos dados relativos aos recursos utilizados pela PSP na operação de segurança, antes da data de realização do espetáculo desportivo, e ao prazo definido para a elaboração do presente estudo, foi selecionado o jogo de futebol entre o FCP e o SLB, realizado no Estádio do Dragão, na cidade do Porto, no dia 14 de Dezembro de 2014.

6.2. METODOLOGIA

Através do ISCPSI e seguindo os procedimentos institucionais definidos⁹⁶, foi solicitado COMETPOR, o registo e disponibilização dos seguintes dados:

- Efetivo policial nomeado em serviço remunerado, número de horas do serviço remunerado e respetivos encargos;
- Efetivo policial nomeado em serviço público e número de horas de afetação à operação de segurança;
- Número de viaturas utilizadas e quilómetros percorridos;
- Número de grades de contenção utilizadas;
- Número de canídeos afetos à operação de segurança;
- Eventual utilização de meios aéreos⁹⁷.

⁹⁵ Nos termos da al. a), do artigo 12.º, da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho e de acordo com o despacho proferido pelo Presidente do IPDJ, I.P.

⁹⁶ De acordo com a NEP n.º RH/DEPFORM/01/01, de 30/04/2008.

⁹⁷ Apesar da PSP ter utilizado outros recursos na operação de segurança (equipamento de ordem pública, material de trânsito, entre outros), para efeitos do presente estudo consideraram-se *AFETAÇÃO DE RECURSOS DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESPETÁCULOS DESPORTIVOS DE RISCO ELEVADO: UMA AVALIAÇÃO ECONÓMICA*

Para a obtenção da informação considerada necessária, foram consultados os seguintes documentos:

- Diretiva Operacional do COMETPOR n.º 50/2014;
- Relatório de Informações Policiais n.º 1308/14UMID/COMETPOR

Foi ainda utilizado o instrumento da observação direta, através da presença numa reunião realizada no dia 6 de fevereiro de 2015, no ISCPSI, que envolveu a participação de representantes da Liga Portuguesa de Futebol, do SLB, do FCP, do Sporting Clube Portugal e do Vitória de Guimarães, bem como representantes da PSP. Aos dados obtidos e documentos consultados foram aplicados os métodos qualitativo e quantitativo, complementados com técnicas contabilísticas consideradas adequadas à determinação dos custos resultantes da afetação de recursos da PSP à operação de segurança em estudo.

apenas os recursos indicados, por serem aqueles que, em regra, são contabilizados nos termos da NEP n.º OPSEG/DEPOP/01/12.

CAPÍTULO VII

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

7.1.BREVE CARACTERIZAÇÃO DA OPERAÇÃO DE SEGURANÇA

A execução da operação de segurança ao jogo de futebol entre o FCP e o SLB, adiante designado evento, iniciou-se no dia 13 de dezembro de 2014, com a chegada da equipa do SLB à cidade de Vila Nova de Gaia, e prolongou-se até às 00H10 do dia 15 de dezembro. Na avaliação do risco e na sequência do já referido, foram considerados, de entre outros fatores, os indicados na figura seguinte.

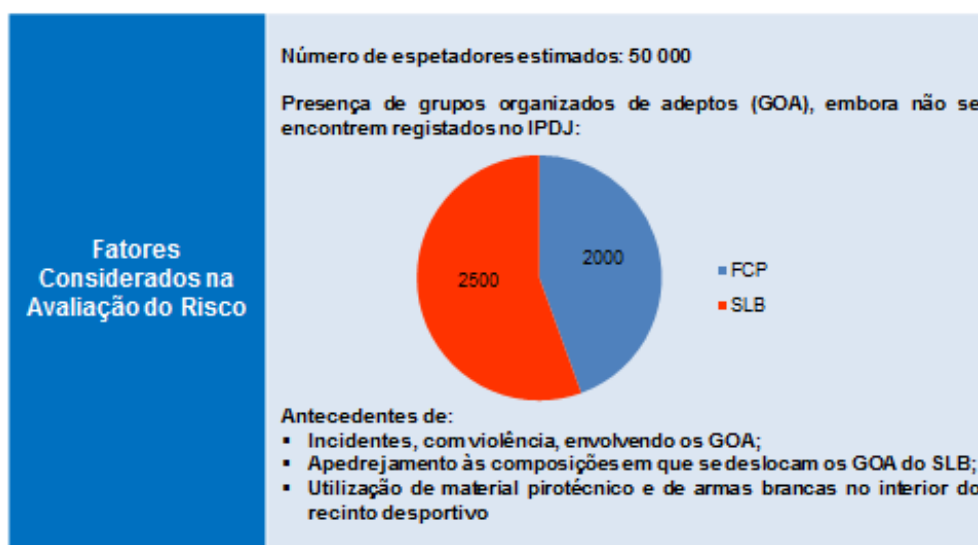


Figura 6: Fatores considerados na avaliação do risco do evento em estudo. Fonte: Elaboração própria.

7.2.EFETIVO POLICIAL NOMEADO EM SERVIÇO REMUNERADO E RESPETIVOS ENCARGOS

Foram nomeados 301 elementos policiais em serviço remunerado, mais 60 que o valor resultante do critério orientador a que se refere a al. a), do n.º 1, do artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º

52/2013, de 17 de abril⁹⁸. A fundamentação apresentada pelo COMETPOR, nos termos dos n.ºs 2 e 4, do artigo 8.º, do diploma indicado, sustentou-se na avaliação do risco efetuada ao evento. Em conformidade com o disposto no artigo 4.º, do mesmo diploma legal, recaiu sobre o promotor do evento a responsabilidade pelos encargos resultantes do efetivo policial nomeado, a que correspondeu 23.668,60 euros, considerando um total de seis horas, tendo por base os valores fixados na Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro, alterada pela Portaria n.º 68/2014, de 13 de março, conforme indicado na tabela seguinte.

Carreira Policial	N.º Elementos	Encargos
Oficiais	12	1.080,00 €
Chefes	31	2.542,00 €
Agentes	258	20.046,60 €
TOTAL	301	23.668,60 €

Tabela 1: Efetivo policial em serviço remunerado e respetivos encargos.

Salienta-se que os encargos indicados não incluem custos devidos pelas atividades administrativas e de controlo desenvolvidas pela PSP, para efeitos de nomeação dos elementos policiais para o serviço em causa, nem os custos devidos, por exemplo, pelo desgaste de material e equipamento individual utilizado pelos elementos policiais⁹⁹. Tendo por base estas situações e outras não referidas, no projeto de portaria que visa aprovar a tabela de preços a cobrar pela prestação de bens e serviços da GNR e da PSP¹⁰⁰, e no caso da prestação dos serviços remunerados, considerou-se a aplicação de uma taxa adicional de 5%, a constituir receita própria para a força de segurança responsável pela realização do serviço remunerado. Porém, os serviços remunerados prestados no âmbito dos espetáculos desportivos foram excluídos da aplicação desta taxa adicional.

⁹⁸ De acordo com os dados disponíveis em www.fcporto.pt, estiveram a assistir ao evento 48 109 espetadores. O recinto desportivo do Estádio do Dragão tem capacidade para cerca de 50 000 espetadores.

⁹⁹ Acresce referir que podem verificar-se outros custos para o Estado, nas situações em que não é efetuado o pagamento do valor do serviço remunerado pela entidade solicitante, assumindo o Estado esse encargo.

¹⁰⁰ Trata-se de um projeto de portaria que se encontra a aguardar aprovação e publicação. Os valores constantes neste projeto de diploma foram consensualizados entre a GNR, a PSP e responsáveis do Ministério da Administração Interna (MAI).

7.3.AFETAÇÃO DE RECURSOS DA PSP EM SERVIÇO PÚBLICO. APURAMENTO DE CUSTOS.

7.3.1. EFETIVO POLICIAL

Considerando a análise do risco, a PSP alocou à operação de segurança um total de 300 elementos policiais, de diferentes valências, atendendo às especificidades do evento e de acordo com o modelo de atuação da PSP anteriormente referido, conforme ilustra a tabela 2, constante do apêndice I.

Para o apuramento dos custos resultantes do empenhamento do efetivo policial, procedeu-se à determinação do custo padrão/hora por carreira (Oficial, Chefe e Agente). No cálculo do custo padrão/hora foram considerados os encargos discriminados na figura seguinte, referentes ao ano de 2014¹⁰¹.

Encargos Globais	
	Remuneração Base (RB)
	Suplemento por Serviço nas Forças de Segurança (SSFS)
	Outros Suplementos (OS)
	Subsídio de Refeição (SR)
	Subsídio de Férias e de Natal (SFN)
	Subsídio Fardamento (SF)
	Caixa Geral de Aposentações – Entidade Patronal (CGA)
	Segurança Social – Entidade Patronal (SS)

Figura 7: Encargos globais considerados na determinação do custo padrão/hora.

No cálculo do custo padrão/hora incluiu-se ainda o valor da taxa de absentismo (TA), conforme dados constantes na tabela seguinte. No apuramento da TA, referente ao ano de 2014, consideraram-se 253 dias úteis de trabalho, aos quais foram descontados 25 dias de férias.

¹⁰¹ Seguindo-se o descrito por Borges e Rodrigues (2014, pp. 153-155).

	Efetivo (1)	Dias De trabalho 2014 (228 dias x Efetivo) (2)=228x(1)	Dias de Ausências (exceto férias) (3)	Taxa de Absentismo (4)=(3)/(2)
Oficiais	880	200.640	5.027	2,50 %
Chefes	2.431	554.268	41.574	7,50 %
Agentes	18.548	4.228.944	257.377	6,09 %

Fonte: Departamento de Recursos Humanos da Direção Nacional da PSP

Tabela 3: Taxa de absentismo por carreira policial.

Neste sentido, o custo padrão/hora, por carreira, resulta da seguinte fórmula de cálculo, considerando 8 horas de trabalho diário¹⁰²:

$$\text{Custo Padrão} = \frac{\text{RB} + \text{SSFS} + \text{OS} + \text{SR} + \text{SFN} + \text{SF} + \text{CGA} + \text{SS}}{228 \text{ dias} \times 8 \text{ horas} \times (1 - \text{TA}) \times \text{Total Efetivo}}$$

Figura 8: Fórmula de cálculo do custo padrão/hora.

Atendendo aos valores constantes na tabela 4, em apêndice, determinou-se o custo padrão/hora, por carreira, conforme tabela 5, constante também em apêndice¹⁰³. Dado o total de horas realizadas por carreira, apurou-se um custo total de 29.678,15 euros, resultante da afetação do efetivo policial à operação de segurança, em serviço público.

	Custo Padrão Hora (1)	Total de Horas (2)	Custo por Carreira (3 = 2x1)
Oficiais	17,90 €	63	1.127,70 €
Chefes	16,80 €	234	3.931,20 €
Agentes	13,49 €	1.825	24.619,25 €
		Custo Total	29.678,15 €

Tabela 7: Apuramento do custo total do efetivo policial em serviço público.

¹⁰²De acordo com o artigo 2.º, da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

¹⁰³Constata-se que o valor do custo padrão/hora, por carreira, é superior aos valores fixados para os serviços remunerados, nos termos da Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro, alterada pela Portaria n.º 68/2014, de 13 de março, conforme consta da tabela 6, em apêndice. Assim, os encargos relativos ao efetivo policial e assumidos pelas entidades requisitantes dos serviços remunerados, são inferiores ao custo padrão/hora suportado pelo Estado.

7.3.2. VIATURAS

Para o apuramento dos custos relativos à utilização de viaturas na operação de segurança, considerou-se o valor do custo/hora previsto no projeto de portaria que visa aprovar a tabela de preços a cobrar pela prestação de bens e serviços da GNR e da PSP. Com efeito, entende-se que as viaturas utilizadas na operação de segurança ficaram indisponíveis para serem alocadas a qualquer outro serviço público, devendo, por isso, ser considerado um custo/hora decorrente da sua afetação exclusiva e não, meramente, um custo pelos quilómetros realizados, tendo por base o custo padrão por quilómetro.

Uma vez que não foram contabilizadas as horas de afetação, considerou-se que cada viatura esteve afeta à operação de segurança por 6 horas, tempo a que correspondeu o policiamento em serviço remunerado, sendo certo que o tempo de afetação terá sido superior. Neste sentido, apurou-se um custo total de 4.560 euros, resultante da afetação de viaturas policiais à operação de segurança, conforme resulta da tabela seguinte.

Tipo de Viatura	Custo Hora	Total de Horas	Custo Total (3 = 2x1)
Carro Patrulha	20 €	36	720 €
TP 9	40 €	54	2.160 €
TP 12 +	40 €	12	480 €
Motociclos	20 €	60	1.200 €
Custo Total			4.560 €

Tabela 8: Apuramento do custo total resultante da afetação de viaturas policiais.

7.3.3. GRADES

Para a determinação do custo devido pela utilização de grades, considerou-se o valor/dia previsto no mencionado projeto de portaria, pela mesma razão indicada. Salienta-se que a afetação de grades à operação de segurança, por questões de natureza logística (carregamento, transporte e disposição no terreno), inviabiliza a sua utilização noutro serviço público durante o dia do evento, tomando-se, por isso, como referência, um valor/dia e não um valor/hora. Assim, o custo total resultante da afetação de grades ao evento foi de 125 euros.

Número de Grades	Valor/Dia	Valor Total
50	2,5 €	125€

Tabela 9: Apuramento do custo total resultante da afetação de grades.

7.3.4. CANÍDEOS

No mesmo sentido, para a determinação do custo devido pela afetação de canídeos na operação de segurança, considerou-se o valor/dia previsto no aludido projeto de portaria. Optou-se pelo valor/dia na medida em que não se afigura viável a afetação do mesmo canídeo a outro serviço público, no mesmo dia, por questões relacionadas com o treino e com as especificidades de empenhamento deste recurso em particular. Assim, apurou-se um custo total de 450 euros, conforme resulta da tabela seguinte.

Número de Canídeos	Valor/Dia	Valor Total
6	75 €	450€

Tabela 10: Apuramento do custo total resultante da afetação de canídeos.

7.3.5. MEIO AÉREO

A gestão integrada do dispositivo permanente de meios aéreos, com vista a assegurar a prossecução das missões de interesse público atribuídas ao MAI, foi acometida à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)¹⁰⁴. De acordo com a cláusula 38.º, do contrato de aquisição de serviços estabelecido entre o Estado português, representado pela ANPC, e a empresa Everjets, ao valor de 46.077.120,00 euros, correspondem 8.640 horas de voo para missões do MAI¹⁰⁵.

Neste sentido, considerando que o valor/hora de voo dos meios aéreos em causa é de 5.333 euros, e que foi utilizado um meio aéreo (helicóptero) na

¹⁰⁴ Nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 57/2013, de 19 de abril.

¹⁰⁵ Trata-se do contrato de prestação dos serviços de operação, de gestão de continuidade de aeronavegabilidade e de manutenção de meios aéreos pesados próprios para missões do MAI, disponível em www.base.gov.pt

operação de segurança, por um período de 8 horas, o custo total resultante da afetação deste recurso foi de 42.664 euros.

Helicóptero/Total de Horas	Valor/Hora	Valor Total
8	5.333 €	42.664 €

Tabela 11: Apuramento do custo total resultante da afetação de um meio aéreo.

7.4.AFETAÇÃO DE RECURSOS À OPERAÇÃO DE SEGURANÇA: CUSTO TOTAL E ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS

Da afetação de recursos da PSP, em serviço público, à operação de segurança, resultou um custo total de 34.813,15 euros¹⁰⁶. Considerando a utilização do meio aéreo, o custo total resultante da afetação de recursos, em serviço público, foi de 77.477,15 euros, de acordo com os dados constantes da tabela seguinte.

Recursos afetos à operação de segurança em serviço público	Custo
Efetivo policial	29.678,15 €
Viaturas	4.560 €
Grades	125 €
Canídeos	450 €
Custo Total Recursos da PSP	34.813,15 €
Meio aéreo	42.664 €
Custo Total dos Recursos	77.477,15 €

Tabela 12: Custo total resultante da afetação de recursos à operação de segurança, em serviço público.

¹⁰⁶ Conforme indicado anteriormente, não foram calculados os custos de todos os recursos da PSP afetos à operação de segurança, significando, por isso, que o custo total real é superior ao valor agora apresentado.

Importa, porém, salientar, que existem outros custos decorrentes da operação de segurança ao evento em análise e que não foram determinados no presente estudo¹⁰⁷. Com efeito, quer na fase de planeamento, quer na fase posterior à execução da operação de segurança, ocorrem custos diretos e indiretos, resultantes de um conjunto de atividades que são sempre desenvolvidas neste tipo de operações, e que têm uma elevada expressividade, sobretudo, pelas horas de empenhamento que exigem, retirando disponibilidade do efetivo policial envolvido para outras atividades de que resultem benefícios para a comunidade em geral.

Na figura seguinte estão elencadas algumas dessas atividades, que implicam despesas com pessoal e com bens e serviços¹⁰⁸.

Avaliação de Custos Operação de Segurança a um Espetáculo Desportivo de Natureza Nacional de Risco Elevado	
Fases da Operação de Segurança	Atividades desenvolvidas
Avaliação do Risco	Recolha de informações desportivas Análise de informações desportivas Construção de relatórios Análise do risco
Planeamento	Reuniões de preparação Análise situacional Elaboração da ordem de operações Realização de briefings preparatórios e distribuição das missões Elaboração das escalas de serviço normal Elaboração da escala de remunerados e respetivos procedimentos administrativos
Operacionalização	Reforço de policiamento na área de responsabilidade (inclui transportes) Policiamento às infraestruturas de apoio e bens móveis associados ao evento (inclui entradas e saídas de adeptos) Acompanhamento e segurança das equipas (inclui árbitros) Execução dos condicionamentos rodoviários Reservas de Ordem Pública
Pós-operacionalização e Avaliação	Elaboração de expediente resultante do evento Elaboração de relatórios Reuniões de avaliação do policiamento Atos administrativos relativos ao processamento dos serviços remunerados

Figura 9: Atividades desenvolvidas em cada fase de uma operação de segurança. Fonte: Elaboração própria.

¹⁰⁷ Não foram determinados devido ao hiato temporal definido para a realização do presente trabalho e à necessidade de se efetuar um levantamento exaustivo de todas as atividades e recursos envolvidos na operação de segurança, nas suas diversas fases.

¹⁰⁸ Como material de escritório, comunicações, viaturas, equipamentos, entre outros.

Para além dos custos mencionados podem ainda existir outros custos, devidos, por exemplo, a um acidente qualificado em serviço, ocorrido em qualquer uma das fases da operação, incluindo situações que envolvam o efetivo empenhado em serviço remunerado. Um outro exemplo prende-se com a gestão de recursos humanos, quando ocorre a necessidade de afetar elementos policiais à operação de segurança, em serviço público, que se encontrem no gozo de uma folga, adquirindo esses elementos policiais direito a um crédito horário¹⁰⁹. O gozo de um crédito horário implica sempre menos um recurso em serviço público e consequentemente, um custo para a comunidade, que decorre da afetação de um elemento policial, no gozo de uma folga, à operação de segurança de um evento de natureza particular.

Se por um lado estes custos não têm sido determinados pela PSP, julga-se, sobretudo, pela ausência de um sistema que permita o registo de todas as atividades e o apuramento dos respetivos custos¹¹⁰, por outro lado, afigura-se que as atividades mencionadas têm sido desconsideradas aquando da análise e discussão de projetos de diplomas legais relevantes. Na verdade, quando o legislador refere que se mantém o “princípio segundo o qual é responsabilidade do Estado o policiamento das áreas exteriores aos recintos desportivos”¹¹¹, importa ter presente que os custos que recaem sobre a responsabilidade do Estado são, pelas razões apontadas, mais expressivos que os resultantes do policiamento das áreas exteriores aos recintos desportivos.

No caso em estudo, mesmo considerando apenas os custos relativos à afetação de efetivo policial à operação de segurança ao evento, em serviço público, verifica-se que estes são já superiores aos suportados pelo promotor com o efetivo policial em serviço remunerado, correspondendo, respetivamente, a 56% (29.678,15 euros) e a 44% (23.668,60 euros), conforme retrata o gráfico seguinte.

¹⁰⁹ Nos termos do n.º 6, do artigo 33.º, do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro.

¹¹⁰ Sendo certo que a implementação de um sistema como o referido tem de se sustentar numa análise custo-benefício, isto é, numa análise sistematizada de todos os custos e de todos os benefícios associados à implementação desse sistema (Santos, 2010, p. 221).

¹¹¹ Conforme resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro.

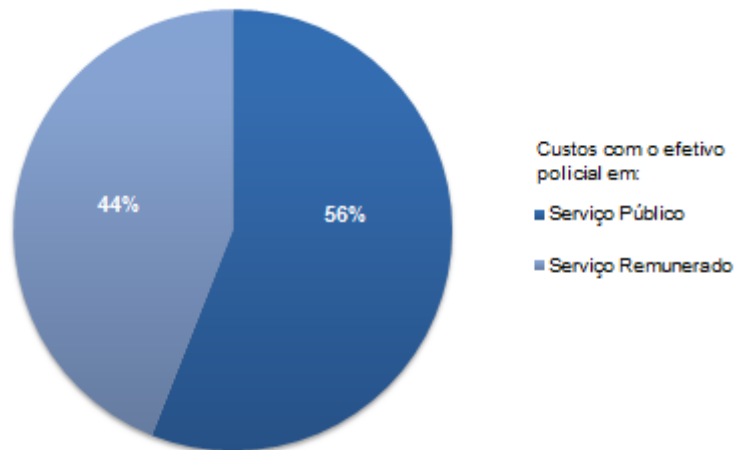


Gráfico 2: Distribuição de custos resultantes da afetação do efetivo policial em serviço público e em serviço remunerado.

Importa ainda referir que da afetação do efetivo policial, em serviço público, à operação de segurança ao evento em análise, pode ter resultado um custo adicional devido pelo especial direcionamento de meios policiais para a área circundante ao complexo desportivo, em detrimento de outras áreas geográficas da cidade. Com efeito, tal alocação de meios pode conduzir a externalidades negativas¹¹², por exemplo, no caso de se verificar uma tendência de aumento de índices criminais, de certas tipologias criminais, como o furto ou o roubo, na restante área geográfica, durante o hiato de tempo em que ocorre a operação de segurança.

Podem também verificar-se externalidades negativas nos casos em que a PSP, na prestação do serviço de segurança aos restantes cidadãos, tenha menos capacidade de responder a todas as solicitações, devido ao forte empenhamento de recursos humanos na operação de segurança, podendo, no limite, verificar-se custos de congestionamento. Pelo contrário, também se admite a possibilidade de se ocorrerem externalidades positivas, decorrentes do maior empenhamento policial na área circundante ao complexo desportivo e noutros pontos específicos, gerando-se, assim, um reforço de segurança.

¹¹² As externalidades ocorrem quando as atividades desenvolvidas afetam o bem-estar de terceiros que não participaram na tomada de decisão que determinou essas atividades, e em que os custos e benefícios relevantes não se refletem nos preços de mercado. As externalidades podem ser positivas, quando conduzem a benefícios, ou negativas, quando geram custos (Henderson & Neves, 2001, p. 23).

As questões suscitadas devem merecer particular reflexão, naturalmente sustentadas em dados concretos, na medida em que o interesse público e interesses particulares se confrontam, e que se espera do Estado a defesa dos princípios da justiça e da equidade social, numa lógica de racionalização de recursos e de promoção do bem-estar coletivo. Na verdade, “tanto as necessidades públicas como as privadas são parte integrante de uma necessidade comum e tanto umas quanto outras devem, definitivamente, ser determinadas de acordo com a sua importância relativa para a manutenção e o desenvolvimento da sociedade como um todo” (Lorenz von Stein apud Santos, 2010, p. 107).

Neste domínio, merece também reflexão o efeito de *crowding-out* devido pela afetação de recursos da PSP a um evento de natureza particular, na medida em que certas atividades desenvolvidas pela PSP podem ser realizadas, com a mesma eficácia relativa, pela segurança privada, admitindo-se que as atividades desenvolvidas pela sociedade civil conseguem gerar efeitos económicos em cadeia mais consistentes, do que quando desenvolvidas pelo Estado. Na análise desta questão importa ter presente os princípios éticos que devem orientar a realização de espetáculos desportivos e o facto de se continuarem a verificar comportamentos violentos de adeptos, dentro e fora do recinto desportivo, colidindo com o desiderato da segurança pública.

Neste sentido, a admissibilidade de uma maior afetação de serviços de segurança privada em espetáculos desportivos, potenciando-se efeitos económicos mais consistentes e uma melhor afetação dos recursos da PSP para a sua área de negócio, a segurança da comunidade, passa, necessariamente, pela exigente mudança de comportamentos de adeptos e demais espetadores, e pelo compromisso sério de todos os intervenientes¹¹³ na prevenção de fenómenos de violência, de racismo, de xenofobia e de intolerância associados aos espetáculos desportivos.

Sobre a afetação de efetivo policial à operação de segurança em serviço público e em serviço remunerado, salienta-se ainda a recorrente questão colocada pelos promotores dos espetáculos desportivos, suscitada aliás na

¹¹³ Promotores, organizadores, IPDJ I.P., Autoridades Judiciárias, entre outros.

reunião ocorrida no passado dia 6 de fevereiro no ISCPSI, e que se prende com o diferencial entre o número de elementos policiais nomeados em serviço remunerado, de acordo com a avaliação do risco e a consequente fundamentação prevista na Lei, e o critério orientador do rácio polícia/espetadores também previsto na Lei¹¹⁴. De facto, consoante a avaliação do risco, que inclui, conforme já referido, questões intrínsecas à própria estrutura e localização do recinto desportivo, sucede, com alguma frequência, que o efetivo policial nomeado em serviço remunerado é superior ao rácio estabelecido, o que se verificou no caso em estudo.

Apesar de ter sido efetuada a devida fundamentação nos termos da Lei, acresce salientar que em serviço público foram alocados 300 elementos policiais, a que corresponderam os custos determinados e custos não determinados, todos suportados pelo Estado. Neste contexto, parece relevante suscitar-se a reflexão em torno do disposto no Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, quanto ao critério orientador que delimita o número de efetivo policial a nomear e cujos encargos são suportados pelo promotor do evento. A questão fulcral a ser colocada é a de saber qual o custo que deve ser suportado pelo Estado e consequentemente, pelos contribuintes, com a realização de um evento de natureza particular, ainda que se reconheça a importância relativa destes eventos no plano social e económico.

Analisando os custos totais resultantes da afetação de recursos da PSP à operação de segurança, incluindo os recursos afetos em serviço público e em serviço remunerado, verifica-se que os recursos da PSP afetos à operação de segurança, em serviço público, corresponderam a 59,50% dos custos totais determinados, assumindo os promotores do evento apenas 40,50% dos custos, com a nomeação do efetivo policial em serviço remunerado, conforme resulta do

¹¹⁴ O facto de no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro, se referir que atendendo à melhoria substancial das condições infraestruturais da generalidade dos recintos desportivos e à exigência legal relativa à presença de assistentes de recinto desportivo em algumas modalidades desportivas de maior expressão, se determina uma revisão da relação entre o número de espetadores e o efetivo policial a destacar, no sentido da diminuição deste último; e ainda, o facto do artigo 8.º, do mesmo diploma legal, elencar critérios de orientação para a definição do número de efetivo policial a nomear em serviço remunerado, estabelecendo um rácio polícia/espetadores, potencia uma situação de não compreensão ou mesmo de não aceitação por parte dos organizadores e promotores dos espetáculos desportivos, quando o número de efetivo policial designado é superior ao referido rácio, ainda que fundamentado nos termos da Lei.

gráfico seguinte. Constata-se assim, que o Estado suportou o maior peso de custos devidos pela afetação de recursos da PSP à operação de segurança¹¹⁵.

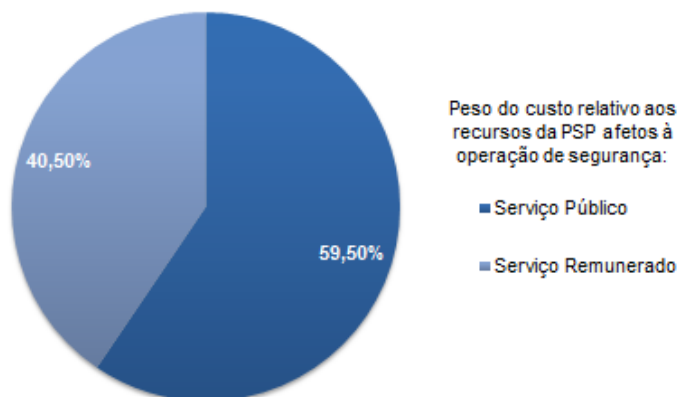


Gráfico 3: Distribuição de custos resultantes da afetação de recursos da PSP em serviço público e em serviço remunerado.

Reconhecendo-se, conforme anteriormente assinalado, a importância do futebol na sociedade portuguesa, verifica-se, no entanto, que a segurança de um evento de natureza particular acarreta mais custos para o Estado do que para o promotor do evento. Se aos recursos da PSP afetos à operação de segurança se acrescentar o custo devido pela utilização do meio aéreo, o peso do custo para o Estado é ainda maior, numa proporção de 77% para 23% do peso de custos assumido pelo promotor.

Sendo certo que ao Estado cabe garantir o exercício do direito à liberdade e à segurança e que por isso, um dos fins de uma operação de segurança a um evento, como o caso em estudo, é o de garantir a segurança pública e portanto, o de garantir a disponibilização de um bem coletivo, admite-se também, que todo o empenhamento de recursos, mesmo em serviço público, só ocorre devido à realização de um evento de natureza particular, existindo, simultaneamente, uma clara individualização na prestação do serviço de segurança. Reforça-se assim o já referido quanto à aplicação de taxas, e que no caso em estudo merece particular reflexão, atendendo ao benefício individualizado do promotor do evento com a prestação de um serviço público e com as respetivas contrapartidas.

¹¹⁵ Salienta-se que o número e tipo de recursos afetos às operações de segurança de espetáculos desportivos, de natureza nacional, considerados de risco elevado são, em regra, idênticos.

Neste sentido, entende-se que mesmo que o projeto de portaria que visa aprovar a tabela de preços a cobrar pela prestação de bens e serviços da GNR e da PSP seja aprovado, passando a ser possível cobrar pela utilização de alguns dos recursos utilizados pela PSP¹¹⁶, pelas atividades identificadas que integram as diversas fases de uma operação de segurança, deve ser ponderada a aplicação de uma taxa, numa relação de proporcionalidade entre o custo existente e o benefício individualizado do promotor do evento.

Uma outra questão que deve merecer particular reflexão e já mencionada, prende-se com a manutenção do princípio segundo o qual cabe ao Estado garantir a segurança fora do recinto desportivo, isto é, qual o custo que deve ser suportado pelo Estado, sobretudo quando são unanimemente reconhecidos os constrangimentos económicos e financeiros atuais e quando se definem políticas públicas no sentido da redução da despesa do Estado, como por exemplo, a redução de salários dos funcionários públicos. No domínio dos princípios da justiça e da equidade social urge repensar-se o modelo atual de satisfação de encargos com o policiamento de espetáculos desportivos, de natureza nacional, considerados de risco elevado, devendo ser ponderada uma alteração do rácio polícia/espetadores, no sentido de recair sobre o promotor do evento a responsabilidade pelos encargos de um maior número de efetivo policial envolvido na operação de segurança¹¹⁷.

Do ponto de vista organizacional, e no domínio dos princípios da eficiência e da racionalização de recursos, também se pode suscitar a questão em torno dos critérios que fundamentam as decisões policiais na afetação de recursos a operações de segurança como a do caso em estudo. Conforme assinalado, é da avaliação do risco do evento e da projeção de cenários que na fase de planeamento de uma operação de segurança se definem os recursos necessários.

¹¹⁶ Caso das viaturas, grades e caniços.

¹¹⁷ Consultado o Relatório intitulado “*The Cost of policing football matches*”, do Home Affairs Committee, House of Commons, relativo a 2008/2009, constatou-se que o policiamento a um jogo de futebol, no Reino Unido, é também suportado pelo respetivo promotor, considerando a área onde se realiza o evento, sendo o custo a suportar definido pelo Comandante da Polícia. Tal como no caso português, recai sobre a Polícia o custo devido pelo policiamento nas áreas exteriores ao local do evento. Neste contexto, é referido que o custo das ações de policiamento desenvolvidas nas áreas exteriores ao local do evento, diretamente relacionadas com a segurança do evento desportivo, deve ser suportado pelo promotor e não pelos contribuintes.

Embora a decisão sobre a afetação de recursos a operações de segurança, como a do caso em estudo, se deva sustentar nos princípios mencionados¹¹⁸, idealmente, o caminho a percorrer deve passar pela definição de limites orçamentais, assentes em custos económicos, no planeamento de cada operação de segurança¹¹⁹. Esta mudança de paradigma, não só pode potenciar uma maior eficiência na afetação de recursos da PSP¹²⁰, permitindo aos decisores policiais justificar com maior rigor as decisões tomadas junto dos promotores do evento, como pode garantir o conhecimento real e atempado dos custos envolvidos em cada operação e a tomada de decisões sobre eventuais situações desviantes do padrão de normalidade. Por outro lado, torna-se possível manter o poder político informado com dados mais objetivos e garantir uma maior transparência junto dos cidadãos relativamente à afetação dos recursos públicos.

Com efeito, “a confiança nas políticas públicas passa, necessariamente, pelo crivo da prestação de contas e da transparência na utilização dos recursos públicos”, devendo-se assegurar igualmente, “a equidade das políticas e da utilização dos recursos coletivos e a responsabilidade dos atos administrativos e de governo”, na medida em que a “realização dos valores de cidadania implica, de maneira credível, a conciliação entre a eficiência e a justiça na esfera dos atos de administração e de governo da sociedade” (Mozzicafreddo, 2002, p. 14).

¹¹⁸ Tendo por base a Diretiva Operacional n.º 20/2014, da Unidade Orgânica de Operações e Segurança, da Direção Nacional da PSP, relativa à época desportiva 2014/2015, que se refere ao emprego racional dos meios policiais.

¹¹⁹ Esta perspetiva é tanto mais importante, considerando que os principais complexos desportivos encontram-se na área de responsabilidade da PSP.

¹²⁰ Neste domínio, impõe-se também uma adequação da metodologia adotada para a definição do efetivo policial para cada evento, no sentido do decisor policial considerar, para além da avaliação do risco, a avaliação económica, atendendo ao custo marginal decorrente da afetação de mais elementos policiais à operação de segurança. Sendo certo que no caso do efetivo policial em serviço remunerado, o custo marginal é reduzido, devendo-se aos custos das já mencionadas atividades administrativas e de controlo desenvolvidas pela PSP, no caso da afetação de elementos policiais em serviço público, o custo marginal é mais expressivo.

CONCLUSÕES

Reconhecendo-se os atuais constrangimentos económicos e financeiros e o esforço que é exigido aos portugueses, no sentido de se alcançar o equilíbrio das contas públicas, a reflexão em torno do que é esperado do Estado-providência acentua-se, revelando-se mesmo uma reflexão inadiável. Neste contexto, no presente estudo, reforçou-se a ideia de que a disponibilização de bens e serviços pelo Estado, que não sejam bens públicos puros e que traduzam um benefício individualizado, devem ter uma correspondente onerosidade. A sobrevivência do Estado-providência pode mesmo depender desta mudança de paradigma que se sustenta nos princípios que devem nortear toda a atividade económica do Estado, em particular, a justiça e a equidade social.

A prestação de segurança, enquanto bem público e direito fundamental que ao Estado cabe assegurar, caracteriza-se, em determinadas circunstâncias, pela individualização dos benefícios colhidos, admitindo-se, por isso, que os cidadãos que beneficiam da prestação do serviço de segurança, de uma forma individualizada, devam suportar uma contraprestação pelo seu benefício individual, numa relação de proporcionalidade entre benefício e custo, através da aplicação de taxas.

No caso dos espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, ocorre a prestação de segurança, em regime de serviço remunerado, cabendo ao promotor do evento assumir os respetivos encargos, e em regime de serviço público, considerando que cabe ao Estado assegurar o policiamento nas áreas exteriores aos recintos desportivos. No caso em estudo, verificou-se que os custos económicos suportados pelo Estado, através da PSP, com a afetação de recursos à operação de segurança, tiveram uma expressividade económica elevada, numa proporção de 59,50% dos custos assumidos pelo Estado, para 40,50% dos custos suportados pelo promotor.

Conclusões

Confirmou-se, assim, que os custos económicos suportados pelo Estado foram deficientemente cobertos pelas contrapartidas pagas pelos promotores.

Constatou-se igualmente que uma tributação mais criteriosa dos recursos utilizados pela PSP pode ser uma solução tendente a melhorar a eficiência da PSP, indo ao encontro dos princípios de justiça e de equidade orçamentais. Com efeito, para além dos custos apurados, existem outros custos relacionados com a operação de segurança, desde a fase de planeamento, à fase posterior à sua execução, parecendo claro que o benefício que o promotor do evento colhe da prestação do serviço de segurança deva ser coberto pelas suas contrapartidas, na medida em que os recursos são sempre escassos e que o seu desvio para um evento de natureza particular, inviabiliza a utilização desses mesmos recursos para outras atividades com benefícios para toda a comunidade.

Apesar de não ter sido possível confirmar, com dados objetivos, a terceira hipótese colocada, dada a limitação temporal para desenvolver a metodologia adequada à obtenção desses dados, existe a convicção de que a definição de limites orçamentais no planeamento de uma operação de segurança, pode contribuir para uma maior racionalização dos recursos utilizados e para uma melhor eficiência da afetação de recursos da PSP. Considera-se assim importante, o desenvolvimento deste tema em futuras investigações.

Conseguiu-se alcançar o objetivo geral e o objetivo específico do presente trabalho de investigação, concluindo-se que a afetação de recursos da PSP nos espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, não é totalmente coberta pelas contrapartidas dos respetivos promotores, na parte que toca ao benefício individual que recolhem.

No âmbito de possíveis recomendações, parece essencial a implementação de um sistema de informação que permita identificar todas as atividades desenvolvidas e elencar todos os recursos utilizados pela PSP, durante as várias fases da operação, garantindo-se assim o respetivo apuramento de custos. A informação obtida revela-se fundamental para se conhecer, tanto quanto possível, o peso dos custos suportados pelo Estado, através da PSP, no planeamento e execução de uma operação de segurança a um espetáculo desportivo de natureza nacional, considerado de risco elevado.

Conclusões

Do ponto de vista organizacional, sugere-se ainda que seja ponderada a possibilidade de se avaliar economicamente a afetação de recursos da PSP, nas operações de segurança aos espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado, que estão ainda previstos na presente época desportiva, tendo por base a metodologia adotada no presente trabalho, visando aprofundar a informação relativa à afetação de recursos da PSP neste tipo de eventos e promover uma melhor avaliação da eficiência da PSP. Com esta avaliação torna-se ainda possível identificar e corrigir eventuais situações numa perspectiva de uniformização de procedimentos a nível do dispositivo da PSP.

Como investigações futuras, parece importante o desenvolvimento de estudos que procurem identificar a ocorrência de externalidades no âmbito de uma operação de segurança a um evento como o caso em estudo. Pensa-se que esta informação será essencial para melhor se conhecer os custos e os eventuais benefícios resultantes de uma operação de segurança a um espetáculo desportivo de natureza nacional, considerado de risco elevado.

Por último, e cabendo ao Estado promover o bem-estar coletivo e por isso, tomar decisões com base em princípios como o da justiça e da equidade social, considera-se que deve ser repensado o modelo atual de satisfação de encargos com o policiamento de espetáculos desportivos de natureza nacional, considerados de risco elevado. A questão fulcral deve passar pela definição do custo que deve ser suportado pelo Estado e consequentemente, pelos contribuintes, com a realização de um evento de natureza particular. Entende-se assim, que para além da ponderação de aplicação de uma taxa devida por um conjunto de atividades que são desenvolvidas e de recursos que são utilizados no planeamento e execução de uma operação de segurança, importa ainda considerar uma alteração do rácio polícia/espetadores, no sentido de recair sobre o promotor do evento a responsabilidade pelos encargos de um maior número de efetivo policial envolvido na operação de segurança, deixando o Estado de ser o único responsável pelos encargos decorrentes do policiamento nas áreas exteriores ao recinto desportivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, P. S. (2002). Sistemas de custeio no âmbito da contabilidade de custos: o custeio baseado nas atividades, um modelo e uma metodologia de implementação. *Dissertação de Mestrado*. Braga: Universidade do Minho.
- Amaral, L. (2010). *Economia Portuguesa, as últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Arana, J. R. (2003). O quadro das reformas administrativas. In J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras: Celta Editora.
- Borges, A., & Rodrigues, J. A. (2014). *Contabilidade e Finanças para a Gestão* (5.^a ed.). Lisboa: Áreas Editora.
- Caiado, A. C. (2012). *Contabilidade Analítica e de Gestão* (7.^a ed.). Lisboa: Áreas Editora.
- Canotilho, J. G., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (3 ed.). Coimbra Editora.
- Catarino, J. R. (2014). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina.
- Coelho, A. M. (2011). Os Sistemas de Custeio e a Competitividade da Empresa. *Dissertação de Mestrado*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.
- Cotta, A. (1978). *Dicionário de Economia* (4.^a ed.). Lisboa: Dom Quixote.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60, pp. 549-559.
- Fernandes, A. J. (1995). *Introdução à Ciência Política. Teorias, Métodos e Temáticas*. Porto: Porto Editora.
- Fernandes, A. L. (2011). *Economia Pública. Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Coletivas* (2.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Fernandes, L. F. (2005). As “novas” ameaças como instrumento de mutação do conceito “segurança”. *I Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Edições Almedina.
- Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Referências Bibliográficas

- Fernandes, M. J. (2007). Contribuição da informação contabilística para a tomada de decisão na administração pública autárquica: controlo do endividamento líquido. *Revista de Estudos Politécnicos*, V, pp. 067-096.
- Frade, C. M. (2003). *Gestão das Organizações Públicas e Controlo do Imobilizado*. Lisboa: Áreas Editora.
- Franco, A. L. (2001). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (Vol. II). Coimbra: Almedina.
- Franco, V., Oliveira, Á. d., Morais, A., Oliveira, B., Lourenço, I., Major, M., . . . Serrasqueiro, R. (2010). *Os Custos, os Resultados e a Informação para a Gestão* (3 ed.). Lisboa: Livros Horizonte.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science, New Series*, pp. 1243-1248.
- Henderson, D. R., & Neves, J. C. (2001). *Enciclopédia de Economia* (2 ed.). Cascais: Principia.
- Keating, M. (2001). Public Management Reform and Economic and Social Development. *OECD Journal on Budgeting*, pp. 141-212.
- Martins, M. D. (2014). *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, J. M., & Alves, A. A. (2009). Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VII, pp. 11-36.
- Mozzicafreddo, J. (2002). A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, pp. 9-22.
- Neves, J. C. (2011). *Introdução à Economia*. Lisboa: Verbo.
- Pereira, P. T. (2012). *Portugal Dívida Pública e Défice Democrático*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Pereira, P. T. (2014). *Economia e Finanças Públicas. Da Teoria à Prática* (4 ed.). Coimbra: Almedina.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.
- Rezende, F., Cunha, A., & Bevilacqua, R. (Julho; Agosto de 2010). Informações de custos e qualidade do gasto público: lições de experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, pp. 959-992.
- Ribeiro, J. J. (2011). *Lições de Finanças Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (1948). *Economia* (18 ed.). McGraw-Hill.
- Sanches, S. (2002). *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, J. A. (2010). *Finanças Públicas*. Lisboa: INA Editora.
- Torres, J. (2011). Segurança "Just in Time" abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva. *Politeia - Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais*, pp. 235-247.

Torres, J. M. (2014). *Não temos de ser Alemães*. Lisboa: Matéria-prima.

LEGISLAÇÃO

Assembleia da República (1990). Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 43, 685-687.

Assembleia da República (2007). Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (Lei de Organização e Funcionamento da PSP). *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 168, 6065-6074.

Assembleia da República (2008). Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna). *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 167, 6135-6141.

Assembleia da República (2009). Lei n.º 39/2009, de 30 de julho. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 142, 4365-4387

Assembleia da República (2013). Lei n.º 52/2013, de 25 de julho. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 142, 4365-4387. (altera e republica a Lei n.º 39/2009, de 30 de julho).

Assembleia da República (2013). Lei n.º 69/2013, de 29 de agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 167.

Conselho de Ministros (1992). Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 172, 3502-3509.

Conselho de Ministros (2009). Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro (Estatuto de Pessoal Policial da PSP). *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 199, 7708-7731.

Conselho de Ministros (2012). Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 195, 5593-5595.

Conselho de Ministros (2013). Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 75, 2239 (altera o Decreto-Lei n.º 216/2012, de 09 de outubro).

Ministério das Finanças (1997). Decreto-Lei n.º 232/97, de 03 de setembro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 203, 4594-4638.

Ministério das Finanças e Ministério da Administração Interna (2012). Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 185, 5348-5349.

Ministério da Administração Interna (1992). Decreto-Lei n.º 238/92, de 29 de outubro. *Diário da República*, 1.ª Série-A, n.º 250. 4994-4996

Ministério da Administração Interna (2008). Portaria n.º 434/2008, de 18 de julho. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 116.

Referências Bibliográficas

Ministério da Administração Interna (2009). Portaria n.º 2/2009, de 02 de janeiro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 1.

Ministério da Administração Interna (2009). Portaria n.º 1195/2009, de 08 de outubro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 195, 7383 a 7384.

Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (1999). Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª-A Série, n.º 44, 2-84.

Polícia de Segurança Pública (2012). Despacho n.º 5827/2012, de 03 de maio. *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 86.

Presidência do Conselho de Ministros, Ministério das Finanças e Ministério da Administração Interna (2014). Portaria n.º 68/2014, de 13 de março. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 51, 1853-1854 (altera a Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro).

Outras fontes

Direção Nacional da PSP (30 de abril de 2008). Norma de Execução Permanente n.º RH/DEFPPFORM/01/01. Diretiva de Base da Formação: formação profissional da PSP. (Reservado).

Direção Nacional da PSP (24 de julho de 2008). Norma de Execução Permanente n.º OPSEG/DEPOP/01/12. Policiamento e ordem pública. Relatórios de Policiamentos Desportivos.

Direção Nacional da PSP (06 de outubro de 2010). Norma de Execução Permanente n.º AUOOS/DO/01/15. Articulação de Dispositivos Táticos em Cenários de Alteração de Ordem Pública (Reservado).

Governo de Portugal. Programa do XIX Governo Constitucional. Consultado em 06 de janeiro de 2015. http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf
<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Grandes%20Opções%20Estratégicas%202013-2016.pdf>

House of Commons. Home Affairs Committee. *The cost of policing football matches*. Consultado em 02 de fevereiro de 2015. <http://www.statewatch.org/news/2009/jul/uk-cost-of-policing-football.pdf>

Polícia de Segurança Pública (2012). Relatório de Atividades 2012. Consultado em 06 de janeiro de 2015.
<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/2012Relatório%20de%20Atividades%20da%20PSP.pdf>

Referências Bibliográficas

Polícia de Segurança Pública (2012). Grandes Opções Estratégicas 2013-2016. Consultado em 27 de janeiro de 2015.

<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Grandes%20Opções%20Estratégicas%202013-2016.pdf>

Polícia de Segurança Pública (2013). Estratégia para as Tecnologias de Informação e Comunicação 2013-2016. Consultado em 30 de janeiro de 2015.

<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Estratégia%20TIC%20PSP%202013-2016.pdf>

APÊNDICE I

TABELAS E FIGURAS

Apêndice I

	Efetivo Policial em Serviço Público		
	Oficiais	Chefes	Agentes
Equipas de Intervenção Rápida		5	43
Trânsito			6
Patrulhamento Auto			20
Investigação Criminal		2	6
UMID			4
Força Destacada/UEP/ Subunidade Corpo de Intervenção	5	12	105
UEP/ Subunidade Corpo de Intervenção	2	7	67
UEP/ Subunidade Grupo Operacional Cinotécnico		1	5
UEP/ Subunidade CIESS			2
Núcleo de Segurança Privada		1	2
Núcleo de Armas e Explosivos		1	2
Outros	2		
Total por Carreira	9	29	262
Total	300		

Tabela 2: Efetivo Policial em Serviço Público. Distribuição por Carreira e Valências Policiais.

	Oficiais	Chefes	Agentes
N.º Total de efetivo a 31 de Dezembro 2014	880	2431	18548
Encargos Globais com a Remuneração Base	13.945.790,27 €	34.230.576,10 €	205.383.456,63 €
Encargos Globais com o Suplemento por Serviço nas Forças de Segurança	3.160.746,77 €	7.758.196,61 €	46.549.179,63 €
Encargos Globais com Outros Suplementos	1.310.617,14 €	4.919.734,00 €	33.127.520,86 €
Encargos Globais com Subsídio de Refeição	20.142,04 €	55.390,61 €	428.018,35 €
Encargos Globais com Subsídio Férias e Natal	3.406.491,22 €	8.361.387,54 €	50.168.325,24 €
Encargos Globais com Subsídio Fardamento	442.469,28 €	1.216.790,52 €	9.402.472,20 €
Encargos Globais com Caixa Geral de Aposentações Entidade Patronal	5.042.313,54 €	12.376.587,78 €	74.259.526,68 €
Encargos Globais com Segurança Social Entidade Patronal	677.625,75 €	0,00	9.093.291,56 €

Tabela 4: Total de efetivo policial e de encargos globais por carreira.

Apêndice I

	Efetivo	Horas Trabalho 2014 (228 dias * 8 horas * efetivo)	Taxa de Absentismo	Encargos Anuais	Custo Horta
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]=[4]/([2]*(1-[3]))
Oficiais	880	1605120	2,50%	28.006.196,01 €	17,90 €
Chefes	2431	4434144	7,50%	68.918.663,16 €	16,80 €
Agentes	18548	33831552	6,09%	428.411.791,15 €	13,48 €

Tabela 5: Cálculo do Custo padrão/hora.

	Custo Padrão Hora Serviço Público	Custo Hora Serviço Remunerado (Tabela A/ Dias úteis das 08H00 às 20H00)	Custo Hora Serviço Remunerado (Tabela A/ Sábados, Domingos, feriados e dias úteis das 20H00 às 08H00)
Oficiais	17,90 €	10,50 €	15 €
Chefes	16,80 €	9,50 €	13,50 €
Agentes	13,49 €	9,00 €	12,93 €

Nota: Os encargos a suportar pelo promotor nos espetáculos desportivos a que se referem o presente estudo, são calculados de acordo com os valores fixados na Tabela A, da Portaria n.º 289/2012, de 24 de setembro, alterada pela Portaria n.º 68/2014, de 13 de março.

Tabela 6: Custo padrão/hora em serviço público e custo/hora em serviço remunerado.